



## **Sentencia T-109/19**

Referencia: Expedientes acumulados: (i) T-6.879.514; (ii) T-6.911.555; (iii) T-6.911.556; (iv) T-6.911.557; (v) T-6.919.786; (vi) T-6.919.936; (vii) T-6.925.081; (viii) T-6.925.092; (ix) T-7.006.210; (x) T-7.019.536; (xi) T-7.035.791.

Acciones de tutela interpuestas por (i) Rosa Stella Piragauta Riveros; (ii) Ana Silvia Ángel; (iii) Patricia Eugenia Villota Valencia; (iv) Yolanda Cárdenas Cabrera; (v) Rafael Augusto Rueda Gutiérrez; (vi) Adelmo Cortés Suárez; y (vii) Vielsa Calderón de Garzón contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Acción de tutela interpuesta por (viii) Susana Luna de Castro contra el Tribunal Administrativo de Nariño.

Acción de tutela interpuesta por (ix) Ana Josefa Moreno Porras contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Acción de tutela interpuesta por (x) Jorge Hernán Mejía Barreneche contra el Tribunal Administrativo de Risaralda.

Acción de tutela interpuesta por (xi) Fabio Augusto Suárez Lozano contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Procedencia: Secciones Primera y Cuarta del Consejo de Estado.

Asunto: Deber de todas las autoridades

judiciales de acatar el precedente de la Corte Constitucional, según el cual el ingreso base de liquidación (IBL) no es un aspecto sujeto al régimen de transición.

Magistrada Ponente:  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., trece (13) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

### SENTENCIA

En el trámite de revisión<sup>1</sup> de las decisiones de segunda instancia, dictadas por la Sección Primera del Consejo de Estado que, a su turno, revocaron los fallos proferidos en primera instancia por la Sección Quinta de dicha Corporación en el marco de las acciones de tutela promovidas por (i) Rosa Stella Piragauta Riveros<sup>2</sup>; (ii) Ana Silvia Ángel<sup>3</sup>; (iii) Patricia Eugenia Villota Valencia<sup>4</sup>; (iv) Yolanda Cárdenas Cabrera<sup>5</sup>; (v) Rafael Augusto Rueda Gutiérrez<sup>6</sup>; (vi) Adelmo Cortés Suárez<sup>7</sup>; y (vii) Vielsa Calderón de Garzón<sup>8</sup> contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Igualmente, se revisan las decisiones de segunda instancia, proferidas por la Sección Primera del Consejo de Estado que, a su vez, revocaron los fallos de primera instancia emitidos por la Sección Quinta de dicha Corporación, en los procesos de tutela iniciados por (viii) Susana Luna de Castro<sup>9</sup> contra el Tribunal

---

<sup>1</sup> Se aclara que el orden de los casos se establece, de forma ascendente, de conformidad con el número de radicación asignado en la Corte Constitucional.

<sup>2</sup> La sentencia de segunda instancia fue proferida el 8 de junio de 2018 y la de primera instancia fue dictada el 22 de febrero de 2018.

<sup>3</sup> La sentencia de segunda instancia fue proferida el 21 de junio de 2018 y la de primera instancia fue dictada el 10 de mayo de 2018.

<sup>4</sup> La sentencia de segunda instancia fue proferida el 21 de junio de 2018 y la de primera instancia fue dictada el 25 de enero de 2018.

<sup>5</sup> La sentencia de segunda instancia fue proferida el 21 de junio de 2018 y la de primera instancia fue dictada el 8 de marzo de 2018.

<sup>6</sup> La sentencia de segunda instancia fue proferida el 28 de junio de 2018 y la de primera instancia fue dictada el 1º de marzo de 2018.

<sup>7</sup> La sentencia de segunda instancia fue proferida el 28 de junio de 2018 y la de primera instancia fue dictada el 15 de febrero de 2018.

<sup>8</sup> La sentencia de segunda instancia fue proferida el 5 de julio de 2018 y la de primera instancia fue dictada el 18 de abril de 2018.

<sup>9</sup> La sentencia de segunda instancia fue proferida el 28 de junio de 2018 y la de primera instancia fue dictada el 25 de enero de 2018.

Administrativo de Nariño y por (ix) Ana Josefa Moreno Porras<sup>10</sup> contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

También, es objeto de revisión la sentencia de segunda instancia proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que revocó la decisión de primera instancia proferida por la Sección Segunda, Subsección A, de dicha Corporación, en la acción de tutela promovida por (x) Jorge Hernán Mejía Barreneche<sup>11</sup> contra el Tribunal Administrativo de Risaralda.

Así mismo, se asume el trámite de revisión de la decisión dictada por la Sección Primera del Consejo de Estado que revocó el fallo de primera instancia proferido por la Sección Quinta de dicha Corporación en el marco del proceso de tutela iniciado por (xi) Fabio Augusto Suárez Lozano<sup>12</sup> contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Conforme a lo consagrado en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Ocho de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, los expedientes (i) T-6.879.514; (ii) T-6.911.555; (iii) T-6.911.556; (iv) T-6.911.557; (v) T-6.919.786; (vi) T-6.919.936; (vii) T-6.925.081 y (viii) T-7.006.210<sup>13</sup>.

Posteriormente, la Sala de Selección Número Diez de esta Corporación eligió los expedientes (ix) T-6.925.092, (x) T-7.019.536 y (xi) T-7.035.791 para su revisión y los acumuló al expediente T-6.879.514, por presentar unidad de materia<sup>14</sup>.

## **I. ANTECEDENTES**

### **A. Presentación general de los casos objeto de estudio**

Los asuntos objeto de revisión en el presente fallo inician con las reclamaciones efectuadas por beneficiarios del régimen de transición para obtener la reliquidación de sus mesadas pensionales calculadas según el ingreso base de liquidación (en adelante, IBL) contemplado en regímenes anteriores a la Ley 100 de 1993.

---

<sup>10</sup> La sentencia de segunda instancia fue proferida el 16 de agosto de 2018 y la de primera instancia fue dictada el 7 de junio de 2018.

<sup>11</sup> La sentencia de segunda instancia fue proferida el 29 de agosto de 2018 y la de primera instancia fue dictada el 30 de noviembre de 2017.

<sup>12</sup> La sentencia de segunda instancia fue proferida el 16 de agosto de 2018 y la de primera instancia fue dictada el 21 de junio de 2018.

<sup>13</sup> Los expedientes de la referencia fueron seleccionados y repartidos a la Magistrada Sustanciadora por la Sala de Selección Número Ocho de la Corte Constitucional el 30 de agosto de 2018, de acuerdo con los criterios orientadores del proceso de selección de carácter objetivo, denominados “*necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial*” y “*exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental*”.

<sup>14</sup> La Sala de Selección Número Diez, en las sesiones del 16 y 29 de octubre de 2018, escogió los expedientes de la referencia de acuerdo con el criterio orientador del proceso de selección de carácter objetivo denominado “*posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional*”.

Ante la negativa de la administración, los peticionarios acudieron al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el propósito de que se anularan los actos administrativos que concedieron sus pensiones de vejez y calcularon su monto sin tener en cuenta el IBL previsto en los respectivos regímenes anteriores a la Ley 100 de 1993. En razón de lo anterior, solicitaron que se ordenara la reliquidación de la prestación teniendo en cuenta el promedio de los factores salariales devengados en el último año de servicios.

Así mismo, los casos acumulados presentan como elemento común que los Tribunales Administrativos que conocieron los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en segunda instancia negaron la reliquidación pretendida, con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Por ende, los demandantes interpusieron acciones de tutela en contra de las providencias judiciales dictadas por los Tribunales Administrativos referidos, por considerar que habían incurrido en: (i) defecto sustantivo, con fundamento en una presunta lectura indebida del artículo 36 de la Ley 100 de 1993; (ii) desconocimiento del precedente, por haberse apartado de la jurisprudencia vinculante del Consejo de Estado sobre la materia; y (iii) violación directa de la Constitución, en razón de la supuesta vulneración de los principios de progresividad, de favorabilidad, inescindibilidad e irrenunciabilidad en materia laboral<sup>15</sup>.

En todos los casos, dichas solicitudes de amparo fueron conocidas por distintas Secciones del Consejo de Estado, fueron denegadas en primera instancia y concedidas en segunda. Por consiguiente, la Corte Constitucional entrará a revisar las decisiones proferidas en sede de tutela.

## **B. Exposición particular de los principales aspectos contenidos en los expedientes acumulados**

Debido a la extensión de los antecedentes de la presente providencia, la versión completa del resumen de estos se encuentra en el Anexo I. Sin perjuicio de lo anterior, a continuación, la Sala presenta una síntesis de cada uno de los asuntos sometidos a su revisión mediante las siguientes tablas:

- En el Cuadro No. 1 se expone la información relacionada con las solicitudes de reliquidación que cada uno de los peticionarios elevó ante la respectiva entidad encargada del reconocimiento y pago de su pensión de vejez (COLPENSIONES o UGPP).
- En el Cuadro No. 2 se presenta un resumen de las decisiones judiciales dictadas en cada uno de los procesos correspondientes al medio de control

---

<sup>15</sup> Es pertinente aclarar que los accionantes propusieron la existencia de causales especiales de procedibilidad distintas en cada uno de los expedientes. En tal sentido, si bien en todos los casos los actores alegaron que las providencias cuestionadas mediante las acciones de tutela incurrieron en desconocimiento del precedente del Consejo de Estado, valga aclarar que los accionantes en siete de estos casos afirmaron que las providencias habían incurrido en defecto sustantivo. Dentro de este último grupo de procesos, siete tutelantes sostuvieron que se había configurado una violación directa de la Constitución.

de nulidad y restablecimiento del derecho, resueltas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

- En el Cuadro No. 3 se señala el sentido de la decisión de los jueces en las acciones de tutela presentadas contra las providencias judiciales que resolvieron las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, descritas en el Cuadro No. 2.

**Cuadro No. 1. Resumen de las solicitudes de reliquidación iniciadas ante la administración por los accionantes.**

<b>N°</b>	<b>Accionante</b>	<b>Norma que establece el IBL cuya aplicación solicitó el peticionario</b>	<b>Entidad que negó la solicitud de reliquidación</b>	<b>Fecha del último acto administrativo que negó la reliquidación</b>
<b>1.</b>	Rosa Stella Piragauta Riveros (expediente T-6.879.514)	Ley 33 de 1985.	COLPENSIONES.	1° de diciembre de 2015.
<b>2.</b>	Ana Silvia Ángel (expediente T-6.911.555)	Ley 33 de 1985.	COLPENSIONES.	1° de septiembre de 2015.
<b>3.</b>	Patricia Eugenia Villota Valencia (expediente T-6.911.556)	Ley 33 de 1985.	COLPENSIONES.	4 de mayo de 2016.
<b>4.</b>	Yolanda Cárdenas Cabrera (expediente T-6.911.557)	Ley 33 de 1985.	COLPENSIONES.	1° de febrero de 2016.
<b>5.</b>	Rafael Augusto Rueda Gutiérrez (expediente T-6.919.786)	Ley 33 de 1985.	SENA y COLPENSIONES.	13 de diciembre de 2011.
<b>6.</b>	Adelmo Cortés Suárez	Ley 33 de 1985.	UGPP.	29 de diciembre de 2015.

N°	Accionante	Norma que establece el IBL cuya aplicación solicitó el peticionario	Entidad que negó la solicitud de reliquidación	Fecha del último acto administrativo que negó la reliquidación
	(expediente T-6.919.936)			
7.	Vielsa Calderón de Garzón (expediente T-6.925.081)	Ley 33 de 1985.	UGPP.	12 de agosto de 2013.
8.	Susana Luna de Castro (expediente T-6.925.092)	Ley 33 de 1985.	UGPP.	21 de diciembre de 2011.
9.	Ana Josefa Moreno Porras (expediente T-7.006.210)	Ley 33 de 1985.	COLPENSIONES.	16 de mayo de 2016.
10.	Jorge Hernán Mejía Barreneche (expediente T-7.019.536)	Decretos 546 de 1971, 717 de 1978 y 1045 de 1978.	COLPENSIONES.	11 de octubre de 2013.
11.	Fabio Augusto Suárez Lozano (expediente T-7.035.791)	Ley 33 de 1985.	UGPP.	17 de mayo de 2013.

**Cuadro No. 2. Resumen de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en cada una de las instancias.**

N°	Accionante	Primera instancia		Segunda instancia	
		Autoridad judicial	Sentido de la decisión	Autoridad judicial	Sentido de la decisión
1.	Rosa Stella Piragauta Riveros (expediente T-6.879.514)	Juzgado Cuarenta y Ocho Administrativo de Bogotá.	<b>Concedió</b> las pretensiones.	Tribunal Administrativo de Cundinamarca.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y negó las

N°	Accionante	Primera instancia		Segunda instancia	
		Autoridad judicial	Sentido de la decisión	Autoridad judicial	Sentido de la decisión
					pretensiones .
		<b>Fecha:</b> 15 de septiembre de 2016		<b>Fecha:</b> 29 de noviembre de 2017	
2.	Ana Silvia Ángel (expediente T-6.911.555)	Juzgado Veintitrés Administrativo de Bogotá.	<b>Concedió</b> las pretensiones.	Tribunal Administrativo de Cundinamarca.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y negó las pretensiones .
		<b>Fecha:</b> 27 de octubre de 2016		<b>Fecha:</b> 13 de diciembre de 2017	
3.	Patricia Eugenia Villota Valencia (expediente T-6.911.556)	Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad de Bogotá.	<b>Concedió</b> parcialmente las pretensiones.	Tribunal Administrativo de Cundinamarca.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y negó las pretensiones .
		<b>Fecha:</b> 12 de diciembre de 2016		<b>Fecha:</b> 17 de agosto de 2017	
4.	Yolanda Cárdenas Cabrera (expediente T-6.911.557)	Juzgado Quince Administrativo de Bogotá.	<b>Concedió</b> las pretensiones.	Tribunal Administrativo de Cundinamarca.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y negó las pretensiones .
		<b>Fecha:</b> 12 de septiembre de 2016		<b>Fecha:</b> 29 de noviembre de 2017	
5.	Rafael Augusto Rueda Gutiérrez (expediente T-6.919.786)	Juzgado Veinticinco Administrativo Oral de Bogotá.	<b>Negó</b> las pretensiones.	Tribunal Administrativo de Cundinamarca.	<b>Confirmó</b> la decisión de primera instancia.
		<b>Fecha:</b> 21 de febrero de 2017		<b>Fecha:</b> 31 de agosto de 2017	

N°	Accionante	Primera instancia		Segunda instancia	
		Autoridad judicial	Sentido de la decisión	Autoridad judicial	Sentido de la decisión
6.	Adelmo Cortés Suárez (expediente T-6.919.936)	Juzgado Segundo Administrativo Oral de Zipaquirá.	<b>Concedió</b> parcialmente las pretensiones.	Tribunal Administrativo de Cundinamarca.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y negó las pretensiones.
		<b>Fecha:</b> 5 de abril de 2017		<b>Fecha:</b> 19 de octubre de 2017	
7.	Vielsa Calderón de Garzón (expediente T-6.925.081)	Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo de Bogotá.	<b>Concedió</b> las pretensiones.	Tribunal Administrativo de Cundinamarca.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y negó las pretensiones.
		<b>Fecha:</b> 17 de agosto de 2016		<b>Fecha:</b> 14 de febrero de 2018	
8.	Susana Luna de Castro (expediente T-6.925.092)	Juzgado Único Administrativo de Mocoa.	<b>Concedió</b> las pretensiones.	Tribunal Administrativo de Nariño.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y negó las pretensiones.
		<b>Fecha:</b> 3 de febrero de 2016		<b>Fecha:</b> 20 de octubre de 2017	
9.	Ana Josefa Moreno Porras (expediente T-7.006.210)	Juzgado Séptimo Administrativo de Oralidad de Bogotá.	<b>Concedió</b> las pretensiones.	Tribunal Administrativo de Cundinamarca.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y negó las pretensiones.
		<b>Fecha:</b> 25 de abril de 2017		<b>Fecha:</b> 21 de marzo de 2018	
10.	Jorge Hernán Mejía Barreneche	Juzgado Segundo Administrativo de Pereira.	<b>Negó</b> las pretensiones.	Tribunal Administrativo de Risaralda.	<b>Confirmó</b> la decisión de primera instancia.

N°	Accionante	Primera instancia		Segunda instancia	
		Autoridad judicial	Sentido de la decisión	Autoridad judicial	Sentido de la decisión
	(expediente T-7.019.536)	<b>Fecha:</b> 21 de noviembre de 2016		<b>Fecha:</b> 31 de agosto de 2017	
11.	Fabio Augusto Suárez Lozano (expediente T-7.035.791)	Juzgado Trece Administrativo de Bogotá.	<b>Negó</b> las pretensiones.	Tribunal Administrativo de Cundinamarca.	<b>Confirmó</b> la decisión de primera instancia.
		<b>Fecha:</b> 13 de junio de 2016		<b>Fecha:</b> 7 de marzo de 2018	

**Cuadro No. 3. Resumen de los procesos de tutela en contra de las providencias judiciales proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.**

N°	Accionante	Primera instancia		Segunda instancia	
		Autoridad judicial	Sentido de la decisión	Autoridad judicial	Sentido de la decisión
1.	Rosa Stella Piragauta Riveros (expediente T-6.879.514) <sup>16</sup>	Consejo de Estado, Sección Quinta.	<b>Negó</b> la protección de los derechos fundamentales invocados.	Consejo de Estado, Sección Primera.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y concedió el amparo.
2.	Ana Silvia Ángel (expediente T-6.911.555) <sup>17</sup>	Consejo de Estado, Sección Quinta.	<b>Negó</b> la protección de los derechos fundamentales invocados.	Consejo de Estado, Sección Primera.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y concedió el amparo.
3.	Patricia Eugenia Villota Valencia (expediente	Consejo de Estado, Sección Quinta.	<b>Negó</b> la protección de los derechos fundamentales invocados.	Consejo de Estado, Sección Primera.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y concedió el amparo.

<sup>16</sup> La parte accionante alegó que se había incurrido en desconocimiento del precedente y defecto sustantivo. Igualmente, en su escrito de impugnación manifestó que se había configurado una violación directa de la Constitución.

<sup>17</sup> La parte accionante alegó que se había incurrido en desconocimiento del precedente y defecto sustantivo. Así mismo, aunque no lo indicó expresamente, la tutelante presentó argumentos que pueden encuadrarse dentro de un defecto por violación directa de la Constitución.

N°	Accionante	Primera instancia		Segunda instancia	
		Autoridad judicial	Sentido de la decisión	Autoridad judicial	Sentido de la decisión
	T-6.911.556) 18				
4.	Yolanda Cárdenas Cabrera (expediente T-6.911.557) <sup>19</sup>	Consejo de Estado, Sección Quinta.	<b>Negó</b> la protección de los derechos fundamentales invocados.	Consejo de Estado, Sección Primera.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y concedió el amparo.
5.	Rafael Augusto Rueda Gutiérrez (expediente T-6.919.786) <sup>20</sup>	Consejo de Estado, Sección Quinta.	<b>Negó</b> la protección de los derechos fundamentales invocados.	Consejo de Estado, Sección Primera.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y concedió el amparo.
6.	Adelmo Cortés Suárez (expediente T-6.919.936) <sup>21</sup>	Consejo de Estado, Sección Quinta.	<b>Negó</b> la protección de los derechos fundamentales invocados.	Consejo de Estado, Sección Primera.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y concedió el amparo.
7.	Vielsa Calderón de Garzón (expediente T-6.925.081) <sup>22</sup>	Consejo de Estado, Sección Quinta.	<b>Negó</b> la protección de los derechos fundamentales invocados.	Consejo de Estado, Sección Primera.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y concedió el amparo.
8.	Susana Luna de Castro (expediente T-6.925.092) <sup>23</sup>	Consejo de Estado, Sección Quinta.	<b>Negó</b> la protección de los derechos fundamentales invocados.	Consejo de Estado, Sección Primera.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y concedió el amparo.

<sup>18</sup> La parte accionante alegó que se había incurrido en desconocimiento del precedente, defecto sustantivo y violación directa de la Constitución.

<sup>19</sup> La parte accionante alegó que se había incurrido en desconocimiento del precedente.

<sup>20</sup> La parte accionante alegó que se había incurrido en desconocimiento del precedente.

<sup>21</sup> La parte accionante alegó que se había incurrido en desconocimiento del precedente y defecto sustantivo. Igualmente, en su escrito de impugnación manifestó que se había configurado una violación directa de la Constitución.

<sup>22</sup> La parte accionante alegó que se había incurrido en desconocimiento del precedente.

<sup>23</sup> La parte accionante alegó que se había incurrido en desconocimiento del precedente y defecto sustantivo.

N°	Accionante	Primera instancia		Segunda instancia	
		Autoridad judicial	Sentido de la decisión	Autoridad judicial	Sentido de la decisión
9.	Ana Josefa Moreno Porras (expediente T-7.006.210) <sup>24</sup>	Consejo de Estado, Sección Quinta.	<b>Negó</b> la protección de los derechos fundamentales invocados.	Consejo de Estado, Sección Primera.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y concedió el amparo.
10.	Jorge Hernán Mejía Barreneche (expediente T-7.019.536) <sup>25</sup>	Consejo de Estado, Sección Segunda.	<b>Negó</b> la protección de los derechos fundamentales invocados.	Consejo de Estado, Sección Cuarta.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y concedió el amparo.
11.	Fabio Augusto Suárez Lozano (expediente T-7.035.791) <sup>26</sup>	Consejo de Estado, Sección Quinta.	<b>Negó</b> la protección de los derechos fundamentales invocados.	Consejo de Estado, Sección Primera.	<b>Revocó</b> la decisión de primera instancia y concedió el amparo.

### C. Resumen de los principales argumentos expuestos por las decisiones judiciales cuestionadas, por los accionantes y por los jueces de tutela

A continuación, se presenta una síntesis de los argumentos que expusieron: (i) las decisiones de los Tribunales Administrativos en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho; (ii) las acciones de tutela formuladas; y (iii) las sentencias del Consejo de Estado que, en sede de amparo, concedieron la protección invocada.

#### Argumentos expuestos por los Tribunales Administrativos

- De conformidad con la interpretación de la Corte Constitucional respecto del inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el régimen de transición comprende únicamente los conceptos de edad, tiempo de servicios o semanas cotizadas y tasa de reemplazo. Así pues, de acuerdo con

<sup>24</sup> La parte accionante alegó que se había incurrido en desconocimiento del precedente y defecto sustantivo. Así mismo, aunque no lo indicó expresamente, la tutelante presentó argumentos que pueden encuadrarse dentro de un defecto por violación directa de la Constitución.

<sup>25</sup> La parte accionante alegó que se había incurrido en desconocimiento del precedente. Así mismo, aunque no lo indicó expresamente, el tutelante presentó argumentos que pueden encuadrarse dentro de un defecto por violación directa de la Constitución.

<sup>26</sup> La parte accionante alegó que se había incurrido en desconocimiento del precedente y defecto sustantivo. Igualmente, en su escrito de impugnación manifestó que se había configurado una violación directa de la Constitución.

el inciso tercero de esa misma normativa, el IBL debe regirse por lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, por cuanto no es objeto del régimen de transición.

- Las **Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015** son precedentes aplicables para los casos concretos, en la medida en que determinan el alcance del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 frente al artículo 48 Superior tal y como fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005 y la interpretación de la norma que cobija a todos los beneficiarios del régimen de transición, de conformidad con la modificación constitucional al respecto.
- La interpretación de la Corte Constitucional en esta materia prevalece sobre la del Consejo de Estado, dado que: (i) esta Corporación es la guarda autorizada de la Constitución; y (ii) es la que fija el alcance de las normas legales en sus sentencias de constitucionalidad, con efectos *erga omnes* y de cosa juzgada constitucional.
- En virtud de los principios de autonomía e independencia judicial, los Tribunales Administrativos podían acoger la posición de la Corte Constitucional o la del Consejo de Estado.
- Son aplicables las **Sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, SU-230 de 2015, SU-427 de 2016, SU-210 de 2017, SU-395 de 2017** por cuanto en ellas la Corte Constitucional ha establecido reglas acerca de la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en lo referente al IBL de los beneficiarios del régimen de transición.

#### **Argumentos de los accionantes en las solicitudes de amparo que dieron lugar a los fallos objeto de revisión**

- Cuando se decide con fundamento en la interpretación de la Corte Constitucional se incurre en un defecto sustantivo, dado que se aplica una interpretación judicial que contradice los principios de progresividad, favorabilidad, inescindibilidad e irrenunciabilidad de los derechos laborales.
- Se deben aplicar las sentencias de unificación dictadas por la Sección Segunda del Consejo de Estado, particularmente las decisiones del 4 de agosto de 2010, del 25 de febrero de 2016 y del 9 de febrero de 2017.
- Las sentencias de la Corte Constitucional no constituyen un precedente aplicable para el caso de los accionantes, pues se refieren a derechos pensionales de altos funcionarios del Estado o de servidores que aumentaban sus ingresos de forma exorbitante para obtener una pensión que

no correspondía con su historia laboral. Dicha situación no es asimilable al caso de los actores<sup>27</sup>.

- Los Tribunales Administrativos accionados no cumplieron con la carga argumentativa pertinente, suficiente y necesaria para apartarse del precedente del Consejo de Estado.
- El derecho pensional se consolidó con anterioridad a la expedición de la Sentencia SU-230 de 2015, razón por la cual dicho fallo no resulta aplicable para sus situaciones.

### **Argumentos expuestos por el Consejo de Estado como juez de tutela de segunda instancia**

- Se debe aplicar la interpretación que ha defendido la Sección Segunda del Consejo de Estado, por cuanto: (i) garantiza el principio de igualdad; (ii) es una expresión del deber del Consejo de Estado de unificar jurisprudencia en las materias que son de su competencia; y (iii) asegura la vigencia del principio de favorabilidad.
- La interpretación del Consejo de Estado es prevalente sobre la que efectúa la Corte Constitucional, pues las decisiones de revisión de tutela (incluso aquellas de unificación) no predominan en materias estrictamente legales sino únicamente *“en relación con la interpretación de la Constitución y de los derechos fundamentales en general”*.
- La **Sentencia C-258 de 2013** no constituye precedente para los casos analizados, por cuanto aborda un problema jurídico distinto, referido al régimen pensional de congresistas y altos funcionarios. En cambio, las decisiones de unificación del Consejo de Estado sobre esa materia son las que fijan el criterio unificado de la Corporación respecto de dicho asunto<sup>28</sup>.
- Los Tribunales Administrativos accionados no cumplieron con la carga argumentativa pertinente, suficiente y necesaria para apartarse del precedente del Consejo de Estado.
- La existencia de sentencias de unificación del Consejo de Estado hace inaplicables los razonamientos de la Corte Constitucional en las **Sentencias SU-230 de 2015, SU-247 de 2016 y SU-395 de 2017**. Lo anterior, en la medida en que las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en sede de tutela *“no son precedente de obligatorio cumplimiento para los Tribunales y Jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”*.

<sup>27</sup> En particular, en el expediente T-6.919.936 el accionante alegó que la Sentencia SU-230 de 2015 no resultaba aplicable a su caso, por cuanto en ella se había abordado la situación de un trabajador oficial y no de un empleado público.

<sup>28</sup> En concreto, en el expediente T-7.019.536 la Sección Primera del Consejo de Estado, que fungió como juez de segunda instancia en sede de tutela, indicó que las reglas jurisprudenciales contenidas en la Sentencia SU-230 de 2015 en relación con el IBL no eran aplicables para los servidores de la Rama Judicial, toda vez que su análisis se concentró en el régimen general de la Ley 33 de 1985.

Por ende, debe tenerse en cuenta la regulación contenida en la ley anterior, en lugar de lo previsto en el artículo 21 de la ley 100 de 1993, en virtud del principio de inescindibilidad.

## II. ACTUACIONES LLEVADAS A CABO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN SEDE DE REVISIÓN

### 1. Intervención de COLPENSIONES

La entidad solicita que se declaren improcedentes las acciones de tutela presentadas por **Rosa Stella Piragauta Riveros** (expediente T-6.879.514), **Ana Silvia Ángel** (expediente T-6.911.555), **Patricia Eugenia Villota Valencia** (expediente T-6.911.556) **Yolanda Cárdenas Cabrera** (expediente T-6.911.557), **Ana Josefa Moreno Porras** (expediente T-7.006.210) y **Jorge Hernán Mejía Barreneche** (expediente T-7.019.536). Fundamenta dicha petición en que no se encuentran acreditados ni el desconocimiento del precedente jurisprudencial ni la existencia de un defecto sustantivo.

De este modo, el interviniente presenta un recuento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia objeto de discusión y sostiene que esta Corporación, en su calidad de intérprete de la Constitución, tiene la potestad de aclarar el sentido y contenido de una norma constitucional. Agrega que dicha interpretación debe ser acatada obligatoriamente por los jueces dado que, en caso de no hacerlo, se desconocería la norma fundamental misma. Por tanto, manifiesta que el precedente de la Corte Constitucional tiene “*carácter prevalente sobre las interpretaciones de las demás altas corporaciones*”<sup>29</sup>.

En este sentido, COLPENSIONES señala que la postura de los jueces de segunda instancia en los procesos de tutela anteriormente referidos desconoce la correcta interpretación del alcance del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en cuanto al IBL que debe ser aplicado para las mesadas pensionales de los beneficiarios del régimen de transición. Al respecto, resalta que toda decisión judicial que se profiera sobre esta materia debe obedecer a los múltiples postulados jurisprudenciales que sobre el tema ha previsto la Corte Constitucional, esto es, las Sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015, SU-395 de 2017 y SU-631 de 2017, que priman respecto de aquellas sostenidas por otras Altas Corporaciones.

Finalmente, reitera que las acciones de tutela previamente mencionadas son improcedentes, en la medida que las providencias judiciales cuestionadas no vulneran los derechos fundamentales de los peticionarios, toda vez que “*en las sentencias emitidas por los tribunales accionados para cada uno de los casos se definió que el régimen de transición que les aplica únicamente comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización, excluyendo el ingreso base de cotización, el cual debe establecerse en la forma indicada en el artículo*

<sup>29</sup> Expediente T-6.879.514, Cuaderno de Revisión ante la Corte Constitucional (en adelante, Cuaderno II), folios 21 a 37.

*21 y el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, postura mantenida por la Sala Plena de la Corte Constitucional”<sup>30</sup>.*

## **2. Actuaciones llevadas a cabo en la acción de tutela presentada por Adelmo Cortés Suárez contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A (expediente T-6.919.936)**

Por medio de **Auto del 29 de octubre de 2018**<sup>31</sup>, la Magistrada Sustanciadora ofició a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, para que remitiera copia simple de las decisiones judiciales de primera y segunda instancia del proceso contencioso administrativo de nulidad y restablecimiento del derecho.

En atención a la solicitud formulada por la Magistrada Sustanciadora, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca remitió copia simple de los fallos de primera y segunda instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>32</sup>.

De igual manera, por medio de comunicación electrónica<sup>33</sup>, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Zipaquirá remitió copia simple de las sentencias proferidas por dicha autoridad como primera instancia y por la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el marco del trámite contencioso administrativo.

### **Respuesta del accionante Adelmo Cortés Suárez**

Mediante apoderado, el actor solicitó que la Corte Constitucional confirme la decisión de segunda instancia dictada en el proceso de tutela. Aseguró que contaba con más de 20 años de servicios para la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, por lo cual tiene un derecho adquirido a su pensión.

Agregó que el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia de unificación del Consejo de Estado, proferida el 28 de agosto del 2018, no resulta aplicable a su caso, por cuanto es posterior a la fecha en que se consolidó su derecho pensional. Además, afirmó que esta posibilidad desconocería sus derechos fundamentales y los principios de confianza legítima y de favorabilidad.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

<sup>30</sup> Expediente T-6.879.514, Cuaderno de Revisión ante la Corte Constitucional (en adelante, Cuaderno II), folios 21 a 37.

<sup>31</sup> Expediente T.6.919.936 Cuaderno I, folio 41.

<sup>32</sup> Expediente T.6.919.936 Cuaderno I, folio 21.

<sup>33</sup> Expediente T.6.919.936 Cuaderno I, folio 44.

1. La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer de los fallos de tutela proferidos dentro de los trámites de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### **Asunto objeto de análisis y problema jurídico**

2. En los expedientes acumulados objeto de revisión, los accionantes, en su condición de beneficiarios del régimen de transición, solicitaron la reliquidación de su pensión de vejez ante las autoridades administrativas encargadas del reconocimiento y pago de tales prestaciones. Los peticionarios consideran que las mesadas pensionales debían calcularse de conformidad con el IBL contemplado en los respectivos regímenes anteriores a la Ley 100 de 1993.

No obstante, ante la negativa de dichas entidades, los actores ejercieron el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de que se anularan los actos administrativos que negaron las referidas peticiones de reliquidación. En dicha sede, los Tribunales Administrativos –en segunda instancia– negaron las pretensiones de reliquidación con fundamento en la jurisprudencia constitucional, según la cual el IBL debe calcularse conforme a las reglas generales contenidas en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, toda vez que no se trata de un aspecto incluido en el régimen de transición.

En desacuerdo con tales decisiones, los demandantes de los respectivos procesos de nulidad y restablecimiento del derecho presentaron acciones de tutela en contra de dichas providencias judiciales, pues consideran que desconocen sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la seguridad social, entre otros. Según los actores, las providencias incurrieron en defecto sustantivo, por haber interpretado indebidamente el alcance del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en desconocimiento del precedente judicial establecido por el Consejo de Estado y en violación directa de la Constitución.

3. A partir de lo anterior, la Sala debe determinar si las acciones de tutela presentadas por cada uno de los accionantes cumplen los requisitos generales de procedencia excepcional contra providencias judiciales. En caso afirmativo, se deberá analizar el siguiente problema jurídico de fondo<sup>34</sup>:

¿Incorre en defecto sustantivo, en desconocimiento del precedente judicial o en violación directa de la Constitución una sentencia mediante la cual se niega la reliquidación pensional por considerar que el ingreso base de liquidación no es un aspecto incluido en el régimen de transición?

---

<sup>34</sup> Es oportuno aclarar que, si bien se formula un problema jurídico general para todos los expedientes acumulados, en la solución de cada uno de los casos concretos se abordarán específicamente las causales específicas de procedibilidad alegadas por cada uno de los actores. Ello, con el propósito de salvaguardar plenamente el principio de congruencia.

4. Para resolver el problema jurídico, la Sala abordará los siguientes asuntos: (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela contra decisiones judiciales, de conformidad con la jurisprudencia constitucional reiterada; (ii) la verificación de las causales genéricas de procedencia del amparo contra decisiones judiciales en los casos concretos; (iii) la caracterización del defecto sustantivo, del desconocimiento del precedente y de la violación directa de la Constitución como requisitos específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; (iv) el alcance del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y los eventos en los cuales se configuran el defecto sustantivo y el desconocimiento del precedente respecto de la interpretación y aplicación de dicha norma legal; y, (v) el deber de todas las autoridades judiciales de acatar el precedente de la Corte Constitucional, según el cual el ingreso base de liquidación (IBL) no es un aspecto sujeto al régimen de transición. A partir de tales fundamentos, procederá a (vi) analizar si en los casos concretos se incurrió en desconocimiento del precedente, defecto sustantivo, o violación directa de la Constitución.

#### **Procedencia excepcional de la tutela contra decisiones judiciales. Reiteración de jurisprudencia<sup>35</sup>**

5. El artículo 86 de la Constitución Política consagró la acción de tutela como un mecanismo de protección de derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten amenazados o vulnerados por acción u omisión de **cualquier autoridad pública**, incluidas aquellas que administran justicia.

En desarrollo de este precepto, los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991 establecieron que la acción de tutela podía ser presentada en contra de decisiones judiciales que desconocieran los derechos fundamentales. Sin embargo, la Corte Constitucional mediante **Sentencia C-543 de 1992**<sup>36</sup> declaró la inexecutable de las referidas normas jurídicas. En dicho fallo, la Corte precisó que permitir el ejercicio de la acción de tutela contra providencias judiciales, transgredía la autonomía y la independencia judicial y contrariaba los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica.

6. A pesar de tal declaración de inexecutable, esta Corporación desarrolló desde sus primeras sentencias la doctrina de las *vías de hecho*, en virtud de la cual consideró que la acción de tutela puede ser invocada contra una providencia judicial, cuando ésta es producto de una manifiesta y ostensible transgresión del ordenamiento jurídico, creada por acciones u omisiones de los jueces que desconocen o amenazan un derecho fundamental.

En esa medida, a partir de 1992 se permitió la procedencia de la acción de tutela para atacar, por ejemplo, sentencias que se hubieran basado en normas

---

<sup>35</sup> Con el objetivo de respetar el precedente constitucional, promover una mayor eficiencia en la administración de justicia y habida cuenta de que la Corte Constitucional ha decantado un estándar para resumir de manera detallada las reglas jurisprudenciales sobre los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, se tomarán como modelo de reiteración los parámetros fijados en las sentencias T-039 de 2018, SU-168 de 2017 y SU-498 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>36</sup> M. P. José Gregorio Hernández Galindo

inaplicables, proferidas con carencia absoluta de competencia o bajo un procedimiento ajeno al fijado por la legislación vigente. Tales *vías de hecho* se identificaron caso a caso<sup>37</sup>.

7. Posteriormente, la Sala Plena de la Corte Constitucional profirió la **Sentencia C-590 de 2005**<sup>38</sup>, en la cual la doctrina de las *vías de hecho* fue replanteada en los términos de los avances jurisprudenciales que se dieron en ese interregno. En dicho fallo, la Corte diferenció dos tipos de requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, así: (i) requisitos generales de naturaleza procesal y (ii) causales específicas de procedibilidad, de naturaleza sustantiva.

Bajo el presupuesto mencionado, la Corte Constitucional ha admitido que el amparo constitucional puede presentarse contra decisiones judiciales que quebranten los derechos fundamentales de las partes y se aparten de los mandatos constitucionales. No obstante, se ha precisado que la procedencia de la acción de tutela en estos casos debe ser excepcional, con el fin de que no se desconozcan los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial, seguridad jurídica y a la naturaleza subsidiaria que caracteriza a la tutela<sup>39</sup>.

### **Requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales**

8. En la citada **Sentencia C-590 de 2005**, la Corte estableció diversas condiciones procesales que deben superarse en su totalidad para que resulte posible el estudio posterior de las denominadas causales especiales. De este modo, se armoniza el control de las decisiones judiciales por vía de acción de tutela, con los principios de cosa juzgada, independencia y autonomía judicial y seguridad jurídica.

En tal sentido, los aludidos presupuestos generales son: (i) que la cuestión sea de relevancia constitucional; (ii) que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance; (iii) que se cumpla el principio de inmediatez; (iv) si se trata de una irregularidad procesal, que la misma sea decisiva en el proceso; (v) que se identifiquen, de manera razonable, los hechos que generaron la vulneración de derechos fundamentales y (vi) que no se trate de una tutela contra tutela. A continuación, la Sala explicará brevemente el contenido de cada uno de estos requisitos:

8.1. En relación con la exigencia de que **lo discutido sea de evidente relevancia constitucional**, esta Corte ha dicho que obedece al respeto por la

<sup>37</sup> Al respecto ver, entre otras, las sentencias SU-159 de 2002 y T-522 de 2001, en ambas M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-462 de 2003 y T-1031 de 2001, en ambas M. P. Eduardo Montealegre Lynett y T-1625 de 2000, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>38</sup> M. P. Jaime Córdoba Triviño. En este fallo se declaró inexecutable una expresión del artículo 185 de la Ley 906 de 2004, que impedía el ejercicio de cualquier acción, incluida la tutela, contra las sentencias proferidas por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>39</sup> Ver sentencia T-283 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

órbita de acción de las autoridades judiciales. Por ende, el juez de tutela debe argumentar clara y expresamente las razones por las cuales el asunto sometido a su consideración es realmente una cuestión de relevancia constitucional, que afecta los derechos fundamentales de las partes.

8.2. A su turno, el deber de agotar **todos los medios –ordinarios y extraordinarios– de defensa judicial al alcance del afectado**, guarda relación con la excepcionalidad y subsidiariedad de la acción de tutela pues, de lo contrario, el amparo constitucional se convertiría en una alternativa adicional para las partes en el proceso. No obstante, esta exigencia puede flexibilizarse cuando se trata de **evitar la consumación de un perjuicio irremediable**, de conformidad con lo previsto en el artículo 86 Superior.

8.3. Adicionalmente, el juez debe verificar que la acción de tutela se invoque en un término razonable y proporcionado, contado a partir del hecho vulnerador, de modo que se acredite **el requisito de inmediatez**. De no ser así, se pondrían en riesgo la seguridad jurídica y la cosa juzgada, pues las decisiones judiciales estarían siempre pendientes de una eventual evaluación constitucional.

8.4. Así mismo, cuando se trate de **una irregularidad procesal, ésta debe haber sido decisiva o determinante en la sentencia que se impugna y debe afectar los derechos fundamentales del peticionario**. Tal condición implica que sólo las circunstancias procesales verdaderamente violatorias de garantías fundamentales sean objeto de acción de tutela contra providencias judiciales, de manera que se excluyan todas aquellas que pudieron subsanarse durante el trámite ya sea por el paso del tiempo, por el desarrollo de actuaciones subsiguientes al interior del proceso o por no haberse alegado oportunamente.

8.5. También se exige que la parte accionante identifique **razonablemente los hechos que generaron la vulneración de derechos fundamentales**. Este requisito pretende que el actor ofrezca plena claridad en cuanto al fundamento de la presunta afectación de derechos en los que habría incurrido la decisión judicial.

8.6. Finalmente, en principio se requiere que **la sentencia atacada no sea de tutela**. Así se pretende evitar la prolongación indefinida del debate constitucional. No obstante, deben tenerse en cuenta los eventos excepcionalísimos en los cuales esta Corporación ha admitido que pueden presentarse acciones de amparo constitucional en contra de fallos de tutela<sup>40</sup>.

### **Análisis de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales en los casos concretos**

9. La Sala observa que en cada uno de los expedientes analizados concurren los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias

---

<sup>40</sup> Sentencia SU-627 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

judiciales que han sido fijados por la jurisprudencia de esta Corporación. A continuación, se verificará expresamente cada uno de ellos.

### ***Legitimación por activa y pasiva***

10. Conforme al artículo 86 de la Carta Política, toda persona podrá presentar acción de tutela ante los jueces para procurar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular.

En los casos objeto de estudio, se encuentra acreditado que los accionantes tienen legitimación por activa para interponer la acción de tutela ya que son los titulares de los derechos fundamentales cuya protección inmediata se solicita. En efecto, se acreditó que todos los tutelantes actuaron en los procesos de amparo constitucional a nombre propio o por intermedio de apoderado, debidamente facultado para tal efecto<sup>41</sup>.

11. Por su parte, la legitimación por pasiva dentro del trámite de amparo se refiere a la capacidad legal del destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental en el evento en que se acredite la misma en el proceso.

En los asuntos de la referencia se constata que los despachos judiciales y jueces colegiados accionados son autoridades públicas, razón por la cual resulta procedente la acción de tutela en contra de aquellos.

### ***Verificación del cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales***

12. Todos los casos que se analizan en esta oportunidad cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, a saber: (i) relevancia constitucional; (ii) subsidiariedad; (iii) inmediatez; (iv) si se trata de una irregularidad procesal, que ella sea decisiva en el proceso; (v) identificación de los hechos generadores de la vulneración y los derechos fundamentales afectados; y (vi) que no se trate de sentencias de tutela.

#### ***a. Relevancia constitucional***

<sup>41</sup> (i) Rosa Stella Piragauta Riveros actúa por medio de su apoderado Andrés Felipe Cabezas Gutiérrez (expediente T-6.879.514, poder obrante en Cuaderno 2, folio 11); (ii) Ana Silvia Ángel actúa mediante su apoderado Orlando Hurtado Rincón (expediente T-6.911.555, poder obrante en Cuaderno 2, folio 22); (iii) Patricia Eugenia Villota Valencia actúa por medio de su apoderado Manuel Sanabria Chacón (expediente T-6.911.556, poder obrante en Cuaderno 2, Folio 29); (iv) Yolanda Cárdenas Cabrera actúa en nombre propio (expediente T-6.911.557); (v) Rafael Augusto Rueda Gutiérrez actúa por medio de su apoderada Viviana María del Socorro Vásquez Restrepo (expediente T-6.919.786, poder obrante en Cuaderno 2, Folio 3); (vi) Adelmo Cortés Suárez actúa por medio de su apoderado Jhon Jairo Cabezas Gutiérrez (expediente T-6.919.936, poder obrante en Cuaderno 2, Folio 12); (vii) Vielsa Calderón de Garzón actúa por medio de su apoderado Luis Alfredo Rojas León (expediente T-6.925.081, poder obrante en Cuaderno 2, folio 1); (viii) Susana Luna de Castro actúa en nombre propio (expediente T-6.925.092) (ix) Ana Josefa Moreno Porras actúa por medio de su apoderada Jennifer Forero Alfonso (expediente T-7.006.210 poder obrante en Cuaderno 2, Folio 15); (x) Jorge Hernán Mejía Barreneche actúa por medio de apoderado Sagalo Antonio Amaya González (expediente T-7.019.536 Cuaderno 2, Folio 17); y (xi) Fabio Augusto Suárez Lozano actúa por medio de su apoderado Andrés Felipe Cabezas Gutiérrez (expediente T-7.035.791, Cuaderno 2, Folio 22).

13. Las once acciones de tutela analizadas involucran asuntos de relevancia constitucional, los cuales consisten en el debate respecto de la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social. Así mismo, suponen la discusión sobre la capacidad financiera del sistema pensional y la aptitud del mismo para garantizar los derechos pensionales, conforme a los principios de sostenibilidad y solidaridad, tal y como fueron concebidos por el Acto Legislativo 01 de 2005, al modificar el artículo 48 de la Constitución Política. De este modo, el asunto objeto de análisis trasciende la protección de derechos de índole exclusivamente legal, de modo que el debate se centra en la definición del alcance de los derechos fundamentales después de la aludida reforma constitucional que impuso reglas para su ejercicio.

*b. Subsidiariedad*

14. El requisito de subsidiariedad se encuentra cumplido en los once expedientes analizados. En efecto, los accionantes agotaron los recursos ordinarios disponibles al acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para solicitar la anulación de los actos que negaron sus peticiones de reliquidación pensional, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Así mismo, es pertinente anotar que contra las decisiones judiciales que resolvieron las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho se interpusieron los respectivos recursos de apelación, los cuales fueron resueltos en segunda instancia en todos los casos y no existen otros medios de defensa al alcance de los accionantes para controvertir las decisiones que negaron sus pretensiones.

*c. Inmediatez*

15. Para el análisis del cumplimiento del requisito de inmediatez en los once casos objeto de la presente sentencia, en el Cuadro No. 4 se indicarán: (i) las fechas en las cuales se proferieron los fallos cuestionados; (ii) la fecha de presentación de las acciones de tutela contra providencia judicial que son objeto de revisión en esta oportunidad; y, (iii) el lapso transcurrido entre ambos eventos.

**Cuadro No. 4. Verificación del cumplimiento del requisito de inmediatez.**

N°	Accionante	Fecha del fallo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en segunda instancia	Fecha de presentación de la acción de tutela	Lapso transcurrido entre ambos eventos
1.	Rosa Stella Piragauta Riveros (expediente T-6.879.514)	29 de noviembre de 2017	18 de diciembre de 2017	19 días
2.	Ana Silvia Ángel (expediente T-6.911.555)	13 de diciembre de 2017	5 de abril de 2018	3 meses y 20 días
3.	Patricia Eugenia Villota Valencia (expediente T-6.911.556)	17 de agosto de 2017	2 de octubre de 2017	1 mes y 14 días
4.	Yolanda Cárdenas Cabrera (expediente T-6.911.557)	29 de noviembre de 2017	2 de febrero de 2018	2 meses y 2 días
5.	Rafael Augusto Rueda Gutiérrez (expediente T-6.919.786)	31 de agosto de 2017	14 de noviembre de 2017	2 meses y 12 días
6.	Adelmo Cortés Suárez (expediente T-6.919.936)	19 de octubre de 2017	11 de diciembre de 2017	1 mes y 20 días
7.	Vielsa Calderón de Garzón (expediente T-6.925.081)	14 de febrero de 2018	14 de marzo de 2018	1 mes
8.	Ana Josefa Moreno Porras (expediente T-7.006.210)	21 de marzo de 2018	25 de abril de 2018	1 mes y 4 días
9.	Susana Luna de Castro (expediente T-6.925.092)	20 de octubre de 2017	2 de noviembre de 2017	13 días
10.	Jorge Hernán Mejía Barreneche (expediente T-7.019.536)	31 de agosto de 2017	24 de octubre de 2017	1 mes y 22 días
11.	Fabio Augusto Suárez Lozano (expediente T-7.035.791)	7 de marzo de 2018	22 de marzo de 2018	15 días

De conformidad con lo anterior, se observa que el tiempo transcurrido entre la fecha de los fallos cuestionados a través de la tutela y el momento de la presentación de las acciones de amparo en ninguno de los casos supera los cuatro meses. En este sentido, la Sala encuentra satisfecho el requisito de inmediatez en tanto que las acciones de tutela se radicaron en un término razonable.

*d. En caso de tratarse de una irregularidad procesal, que la misma sea decisiva en el proceso.*

16. En el caso de las once acciones de tutela analizadas, a ninguna de las decisiones judiciales se le atribuyó una irregularidad procesal, razón por la cual no es aplicable este requisito al presente asunto.

*e. Identificación de los hechos que presuntamente vulneran derechos fundamentales*

17. En todas las acciones de tutela objeto de revisión se identifican en forma suficiente los hechos que supuestamente vulneran los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de los actores. En efecto, los tutelantes sostienen que las providencias judiciales que negaron sus pretensiones de reliquidación, con fundamento en el criterio jurisprudencial adoptado por la Corte Constitucional sobre la materia, transgreden sus derechos fundamentales en tanto desconocen el precedente vertical dictado por el Consejo de Estado.

*f. Que la providencia judicial atacada no sea un fallo de tutela*

18. Ninguna de las acciones de tutela revisadas se interpone contra fallos de la misma naturaleza. Se refieren a sentencias proferidas en primera y/o segunda instancia, las cuales resolvieron las demandas interpuestas en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de aquellos beneficiarios del régimen de transición que pretendían la reliquidación de sus pensiones de vejez.

19. En consecuencia, en cada uno de los casos concretos se acreditó el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Por consiguiente, la Sala pasará a estudiar si se configuran las causales específicas de procedibilidad en las providencias judiciales cuestionadas mediante las respectivas acciones de tutela que se revisan en el presente fallo.

### **Los requisitos específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales**

20. Las causales específicas de procedencia aluden a la concurrencia de defectos en el fallo atacado que, en razón de su gravedad, hacen que éste sea

incompatible con los preceptos constitucionales. En resumen, estos defectos son los siguientes:

**Defecto orgánico:** ocurre cuando el funcionario judicial que profirió la sentencia impugnada carece en forma absoluta de competencia.

**Defecto procedimental absoluto:** se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

**Defecto fáctico:** se presenta cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión, o cuando la valoración de la prueba fue absolutamente equivocada.

**Defecto material o sustantivo:** ocurre cuando se decide con base en normas inexistentes, inconstitucionales o claramente inaplicables al caso concreto, o cuando se presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión<sup>42</sup>.

**Error inducido:** sucede cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

**Decisión sin motivación:** implica el incumplimiento de los servidores judiciales del deber de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones.

**Desconocimiento del precedente:** se configura cuando por vía judicial se ha fijado el alcance sobre determinado asunto y el funcionario judicial, desconoce la regla jurisprudencial establecida<sup>43</sup>.

**Violación directa de la Constitución:** se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica, postulados de la Carta Política.

21. Expuesto lo anterior y debido a que los accionantes alegan que las providencias judiciales atacadas incurrieron en defecto sustantivo, desconocimiento del precedente y/o violación directa de la Constitución la Sala profundizará acerca de la naturaleza de tales causales específicas.

### **Caracterización de las causales específicas de procedencia alegadas en el**

<sup>42</sup> Sentencia SU-159 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: "... opera cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, bien sea, por ejemplo (i.) porque ha sido derogada y ya no produce ningún efecto en el ordenamiento jurídico, (ii.) porque ella es claramente inconstitucional y el funcionario se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, (iii.) porque su aplicación al caso concreto es inconstitucional, (iv.) porque ha sido declarada inexecutable por la propia Corte Constitucional o, (v.) porque, a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecua a la circunstancia fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador (...)"

<sup>43</sup> Sentencia T-292 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

**presente asunto: defecto material o sustantivo, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución. Reiteración de jurisprudencia<sup>44</sup>.**

*Defecto sustantivo o material*

22. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, una decisión judicial incurre en defecto sustantivo cuando: (i) se edificó a partir de fundamentos de derecho que se tornan inaplicables al caso concreto; (ii) el asunto se definió sin tener en cuenta las fuentes jurídicas aplicables o (iii) con base en “*una interpretación que contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica*”<sup>45</sup>. De este modo, el aludido defecto en términos generales se presenta “*cuando, en ejercicio de su autonomía e independencia, la autoridad judicial desborda con su interpretación la Constitución o la ley*”<sup>46</sup>. Las hipótesis anteriores se configuran en los eventos en los cuales:

*“(i) (...) la decisión impugnada se funda en una disposición indiscutiblemente no aplicable al caso; // (ii) (...) el funcionario realiza una ‘aplicación indebida’ de la preceptiva concerniente; // (iii) (...) la aplicación o interpretación que se hace de la norma en el asunto concreto desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance; //(iv) (...) **la interpretación de la norma se hace sin tener en cuenta otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática;** // (v) (...) la norma aplicable al caso concreto es desatendida y por ende inaplicada; // (vi) (...) a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, no se adecua a la situación fáctica a la cual se aplicó; porque la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador”<sup>47</sup>.*

23. El defecto sustantivo, o material como también se le conoce, se erige como una limitación al poder de administrar justicia y a la autonomía e independencia judicial que este conlleva, en el marco del Estado Social de Derecho, al servicio del cual se hallan todos los jueces. Por tanto, la interpretación judicial debe ajustarse tanto a los principios y valores constitucionales, como a las leyes vigentes. En consecuencia, en el evento en el cual el desconocimiento de tales postulados comprometa derechos fundamentales, se habilita la intervención del juez constitucional para su protección.

<sup>44</sup> Para la exposición de las consideraciones sobre el defecto sustantivo o material y el desconocimiento del precedente se tomarán como base las contenidas en las Sentencias SU-631 de 2017 y T-039 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Igualmente, los fundamentos jurídicos acerca de la violación directa de la Constitución se basan en las Sentencias SU-369 de 2017, SU-168 de 2017 y T-663 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>45</sup> Sentencia T-073 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>46</sup> Sentencia T-065 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>47</sup> Sentencia T-073 de 2015. En la misma línea, véase Sentencia T-065 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa.

Sobre el particular, indicó esta Corporación que el juez de tutela –en principio– no está llamado a definir la forma correcta de entender y aplicar el derecho en cada una de sus especialidades (civil, laboral, penal, comercial, etc.). No obstante, es evidente que en aquellos eventos en los cuales la interpretación del fallador ordinario carece de razonabilidad, es necesaria la intervención del juez constitucional siempre que se cumplan los demás requisitos que tornan procedente su actuación<sup>48</sup>.

24. Con todo, cabe anotar que el defecto sustantivo abarca múltiples posibilidades que generan un yerro en la aplicación del derecho<sup>49</sup> y, por su trascendencia, el desconocimiento del debido proceso de las partes, a causa de la elección de fuentes impertinentes o de la omisión de acudir a las normas aplicables, que bien pueden surgir de las reglas jurisprudenciales que rijan la materia.

### *Desconocimiento del precedente judicial*

25. El precedente judicial es la figura jurídica que sirve como dispositivo de preservación de la confianza de la ciudadanía en el ordenamiento, pues no solo hace previsibles las consecuencias jurídicas de sus actos sino también materializa la igualdad en la aplicación del derecho<sup>50</sup>. En tal sentido, se concibe como *“la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que, por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”*<sup>51</sup>.

Sin embargo, el precedente no debe identificarse plenamente con toda la sentencia sino con la regla que de ella se desprende. En tal sentido, no se refiere a la aplicación de las fuentes jurídicas pertinentes, sino a la consolidación de una regla desprendida del acervo normativo existente y extensible a casos futuros<sup>52</sup>, con identidad jurídica y fáctica.

Con ocasión de la citada definición y bajo el entendimiento de que *“no todo lo que dice una sentencia es pertinente para la definición de un caso posterior”*<sup>53</sup>, esta Corporación ha diferenciado entre lo que se denomina antecedente jurisprudencial y precedente en sentido estricto. En las **Sentencias T-830 de 2012**<sup>54</sup> y **T-714 de 2013**<sup>55</sup> la Corte precisó:

<sup>48</sup> Sentencia T-065 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa. *“En este caso, el juez de tutela tiene la carga de demostrar fehacientemente la existencia de una vulneración del Derecho Constitucional de los derechos fundamentales como condición previa para poder ordenar la revocatoria de la decisión judicial impugnada”*.

<sup>49</sup> Sentencia SU-298 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>50</sup> MARINON, Luiz Guilherme. El precedente en la dimensión de la seguridad jurídica. *Ius et Praxis*, 2012, vol. 18, no 1, p. 249-266.

<sup>51</sup> Sentencia SU-053 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>52</sup> Sentencia T-737 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>53</sup> Sentencia T-292 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>54</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>55</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

“El (...) –**antecedente**- se refiere a una decisión de una controversia anterior a la que se estudia, que puede tener o no algunas similitudes desde el punto de vista fáctico, pero lo más importante es que contiene algunos puntos de Derecho (e.g. conceptos, interpretaciones de preceptos legales, etc.) que **guían** al juez para resolver el caso objeto de estudio. Por tanto, los antecedentes tienen un carácter **orientador**, lo que no significa (a) que no deban ser tenidos en cuenta por el juez a la hora de fallar y (b) que lo eximan del deber de argumentar las razones para apartarse, en virtud de los principios de transparencia e igualdad. (...)”

[A su turno, el] –**precedente**-, por regla general, es aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de (i) patrones fácticos y (ii) problemas jurídicos y en las que en su ratio decidendi se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso”<sup>56</sup>.

De esta manera, puede predicarse la existencia de un precedente en los eventos en los cuales:

“(i) los hechos relevantes que definen el asunto pendiente de fallo son semejantes a los supuestos de hecho que enmarcan un caso del pasado.

(ii) la consecuencia jurídica aplicada a los supuestos del caso pasado constituye la pretensión del caso presente.

(iii) la regla jurisprudencial no ha sido cambiada en una distinta o más específica que modifique algún supuesto de hecho para su aplicación”<sup>57</sup>.

Así mismo, para determinar la configuración de un precedente judicial, se debe consultar la materia del debate que se ventila y la fuente de la cual se deriva su obligatoriedad.

26. En suma, esta Corporación fijó los parámetros que permiten determinar si en un caso específico resulta aplicable un precedente. Así, deben verificarse los siguientes criterios: (i) que en la *ratio decidendi* de la sentencia anterior se encuentre una **regla jurisprudencial** aplicable al caso a resolver; (ii) que dicha razón de decisión resuelva un **problema jurídico semejante** al propuesto en el nuevo caso; y (iii) que los **hechos del caso sean equiparables** a los resueltos anteriormente.

27. Ahora bien, la necesidad de observar el precedente judicial como fuente de derecho está sustentada, básicamente, en dos razones: la primera se refiere a la

<sup>56</sup> Sentencia T-714 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>57</sup> Sentencia T-794 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

protección al derecho a la igualdad de quien acude a la administración de justicia y de la seguridad jurídica; y, la segunda, al carácter vinculante<sup>58</sup> de las decisiones judiciales “*en especial si son adoptadas por órganos cuya función es unificar jurisprudencia*”<sup>59</sup>.

De este modo, cuando el precedente emana de los altos tribunales de justicia del país (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura<sup>60</sup>), adquiere un carácter ordenador y unificador que busca realizar los principios de primacía de la Constitución, igualdad, confianza, certeza del derecho y debido proceso. Adicionalmente, se considera indispensable como técnica judicial para mantener la coherencia del ordenamiento<sup>61</sup>.

28. Pese a lo anterior, el deber de aplicación del precedente no es absoluto, por lo que el funcionario judicial puede apartarse válidamente del mismo, en virtud de los principios de independencia y autonomía judicial. Para hacerlo, el juzgador debe: (i) hacer referencia al precedente que va a abstenerse de aplicar –carga de transparencia–; y (ii) ofrecer una justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada, que manifieste las razones por las que se aparta de la regla jurisprudencial previa –carga de argumentación–. Así se protege el carácter dinámico del derecho y la autonomía e independencia de la cual gozan los jueces.

29. En esa medida, solo cuando un juez se separa de un precedente establecido, sin cumplir con la carga ya descrita, incurre en la causal especial de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales referente al desconocimiento del precedente judicial. Ello debido a que, con ese actuar, vulnera los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de las personas que acudieron a la administración de justicia.

30. Finalmente, para efectos del caso concreto no debe perderse de vista que el desconocimiento del precedente, conforme a la **Sentencia SU-298 de 2015**<sup>62</sup>, puede tener una estrecha relación con el defecto sustantivo, en tanto esta causal específica de procedencia puede configurarse en dos circunstancias posibles: (i) cuando se demuestra un defecto sustantivo, en la modalidad de desconocimiento del precedente judicial; o (ii) cuando se da el desconocimiento del precedente en forma autónoma. Según la misma sentencia, se trata de situaciones que, en ciertos eventos, no presentan límites enteramente definidos, de modo que se complementan entre sí<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> Sentencia SU-298 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>59</sup> Sentencia SU-053 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>60</sup> De conformidad con el Acto Legislativo 02 de 2015, dicha Sala desaparecerá y, en su lugar, entrará en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

<sup>61</sup> Sentencia T-292 de 2006: “*En este sentido, la vinculación de los jueces a los precedentes constitucionales resulta especialmente relevante para la unidad y armonía del ordenamiento como conjunto, precisamente porque al ser las normas de la Carta de textura abierta, acoger la interpretación autorizada del Tribunal constituye una exigencia inevitable*”.

<sup>62</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>63</sup> Sentencia SU-298 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

### ***Violación directa de la Constitución***

31. De conformidad con el artículo 4° Superior, esta Corporación ha establecido que la Constitución Política tiene pleno carácter vinculante y fuerza normativa. Por tanto, los preceptos y mandatos constitucionales son de aplicación directa y sus valores y lineamientos guían el ordenamiento jurídico.

Así, la fuerza normativa de la Constitución es lo que da fundamento a la causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales por violación directa de los mandatos constitucionales, por cuanto es factible que una decisión judicial desconozca o aplique indebida e irrazonablemente tales postulados.

32. De manera específica, esta causal se configura cuando un juez toma una decisión que es contraria a la Constitución porque: *“(i) deja de aplicar una disposición ius fundamental a un caso concreto; o (ii) aplica la ley al margen de los dictados de la Constitución”*<sup>64</sup>.

33. Así mismo, la Corte ha precisado que procede la tutela contra providencias judiciales por violación directa de la Constitución, cuando:

- (i) Existe una vulneración evidente a un derecho fundamental de aplicación inmediata<sup>65</sup>;
- (ii) Los jueces desconocen derechos fundamentales porque no tienen en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución<sup>66</sup>; y
- (iii) El juez omite su deber de hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad. Es decir, opta por aplicar una norma legal o reglamentaria incompatible con la Constitución, en lugar de otorgar prevalencia a los mandatos constitucionales<sup>67</sup>, entre otros<sup>68</sup>.

<sup>64</sup>Sentencia T-024 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-704 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. También ver sentencias T-310 de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo y T-555 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>65</sup> Sentencia T-704 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. También ver las sentencias T-199 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-590 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-809 de 2010, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>66</sup> Sentencia T-704 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. También ver las sentencias T-199 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-590 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-809 de 2010, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>67</sup> *“La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”* (Sentencia SU-132 de 2013. M.P. Alexei Julio Estrada). Véanse, entre otras, Sentencias T-522 de 2001, Manuel José Cepeda Espinosa y T-685 de 2005, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>68</sup> Véanse, entre otras, Sentencias SU-098 de 2018, T-024 de 2018, ambas con ponencia de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, SU-069 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, SU-024 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, SU-395 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, En algunas providencias se ha dicho que se incurre en violación directa de la Constitución *“cuando en la solución del caso se deja de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional”* (...) *“caso en el cual también se incurriría en la causal por desconocimiento del precedente”*. Lo anterior da cuenta de que la jurisprudencia

34. En consecuencia, esta Corporación ha precisado que la violación directa de la Constitución “*es una causal de tutela contra providencia judicial que se origina en la obligación que les asiste a todas las autoridades judiciales de velar por el cumplimiento del mandato consagrado en el artículo 4° de la Carta Política, según el cual ‘la Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales’*”<sup>69</sup>.

**Alcance del artículo 36 de la Ley 100 de 1993<sup>70</sup>. Hipótesis en las cuales se configura el defecto sustantivo, el desconocimiento del precedente o la violación directa de la Constitución en relación con la interpretación y aplicación de dicha norma legal.**

35. Antes de la expedición de la Constitución de 1991 y de la Ley 100 de 1993 el Estado colombiano no contaba con un sistema integral de pensiones sino que coexistían múltiples regímenes, administrados por distintas entidades de seguridad social. Para ilustrar, en el sector oficial, el reconocimiento y pago de las pensiones de los servidores públicos correspondía, en general, a CAJANAL y a las cajas de las entidades territoriales, aun cuando también existían otras entidades oficiales encargadas de dicha función para determinados sectores de empleados, como los miembros de la Fuerza Pública, los docentes y los congresistas.

36. A su vez, el reconocimiento y pago de las pensiones de los trabajadores privados era responsabilidad directa de ciertos empresarios<sup>71</sup> ya que la jubilación, de conformidad con la legislación laboral (en particular: las Leyes 6ª de 1945<sup>72</sup>, 65 de 1946<sup>73</sup> y el artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo) era una prestación especial únicamente para ciertos empleados que hubieren laborado, en principio, como mínimo 20 años para la misma compañía<sup>74</sup>. Por otra parte, en algunos casos y para determinados sectores económicos, la normativa laboral admitió que se constituyeran cajas de previsión privadas. Por

---

ha considerado que es posible entender tal circunstancia dentro de varias causales: desconocimiento del precedente, defecto sustantivo y violación directa de la Constitución.

<sup>69</sup> Sentencia SU-918 de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>70</sup> Para la exposición de las consideraciones sobre la interpretación jurisprudencial del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se tomarán como base las contenidas en las sentencias C-258 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-492 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-078 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo; SU-230 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-060 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo; y SU-427 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Así mismo, algunas de las consideraciones que se presentan en este acápite fueron retomadas y adaptadas de la sentencia T-039 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), únicamente en relación con los aspectos que guardan identidad fáctica y jurídica con el asunto analizado en esta oportunidad.

<sup>71</sup> La Sala destaca que en algunas empresas era común el establecimiento de pensiones convencionales, las cuales eran pagadas directamente por las compañías al cumplirse ciertos requisitos, que en muchos casos eran mucho más flexibles que los contemplados en las leyes de la época.

<sup>72</sup> “*Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo*”.

<sup>73</sup> “*Por la cual se modifican las disposiciones sobre cesantía y jubilación y se dictan otras*”.

<sup>74</sup> Sobre el particular, es importante mencionar que con el fin de proteger a los trabajadores que llevaban un largo tiempo laborado para una misma empresa, pero que no cumplían 20 años de servicio, se establecieron prestaciones como la pensión sanción y la pensión restringida de jubilación contempladas en la Ley 171 de 1961, “*Por la cual se reforma la ley 77 de 1959 y se dictan otras disposiciones sobre pensiones*.”

último, sólo a partir de 1967 el Instituto de Seguros Sociales (ISS) empezó a asumir el reconocimiento y pago de las pensiones de los empleados del sector privado, a pesar de haber sido establecido mediante la Ley 90 de 1946<sup>75</sup>.

37. Así pues, puede señalarse que coexistían dos grandes modelos de seguridad social en pensiones y varios sistemas que se enmarcaban en aquellos, los cuales funcionaban independientemente, con lógicas distintas y tenían formas de financiación propias. En efecto, un primer modelo se caracterizaba por la obligación del empleador de garantizar el riesgo de vejez de sus trabajadores a través del reconocimiento de una pensión de jubilación, siempre y cuando se acreditara un determinado tiempo de servicio mientras que el segundo se basó en un sistema de aportes, en el cual se debían realizar cotizaciones de manera exclusiva a una administradora pública o privada, que reconocería una mesada periódica al momento de cumplirse cierta edad y con un número específico de contribuciones.

38. Posteriormente, en desarrollo de los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad (los cuales rigen la seguridad social por disposición del Constituyente de 1991), se expidió la Ley 100 de 1993 con el propósito de superar la desarticulación entre los distintos modelos y regímenes pensionales mediante la creación de un sistema integral y general de pensiones, el cual permite la acumulación de tiempos y semanas trabajadas y genera relaciones recíprocas entre las distintas entidades administradoras de pensiones con el fin de aumentar su eficiencia ejecutiva y ampliar su cobertura.

39. Con tales propósitos, se implementaron nuevos requisitos para el reconocimiento de la pensión de vejez, se establecieron reglas sobre el cálculo de semanas de cotización y se creó un régimen de transición con el fin de respetar las expectativas legítimas de los trabajadores. En torno a este último aspecto, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 ofreció a los afiliados que se encontraban próximos a la consolidación de su derecho pensional beneficios que implicaban el **efecto ultractivo de los requisitos de edad, monto y número de semanas o tiempo de servicio** del régimen al cual estaban vinculados al momento de la entrada en vigencia del nuevo Sistema General de Seguridad Social.

40. Ahora bien, en relación con el concepto de monto, esta Corporación ha identificado dos acepciones: una, en el marco de los regímenes especiales y, otra, como beneficio del régimen de transición. En efecto, la **Sentencia T-060 de 2016**<sup>76</sup>, reiteró que *“en cuanto a la primera, está concebida como el resultado de aplicar el porcentaje o tasa de reemplazo al promedio de liquidación del respectivo régimen; y la segunda como un privilegio legal para aquellos próximos a adquirir el derecho, pero que por razón de no haberlo consolidado, serían destinatarios de unas reglas específicas y propias de la pensión causada en vigencia de la transición, a través de las disposiciones contenidas en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 (...)”*.

<sup>75</sup> “Por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales”.

<sup>76</sup> M.P. Alejandro Linares Cantillo.

41. Específicamente, como lo reseñó la **Sentencia T-078 de 2014**<sup>77</sup>, los incisos segundo y tercero del mencionado artículo 36 fijan las siguientes reglas en relación con las categorías de “*monto*” e “*ingreso base de liquidación (IBL)*”, aplicables para el reconocimiento de las pensiones que se pretendan causar en virtud del régimen de transición:

*“Inciso segundo*<sup>78</sup>- establece (i) los requisitos para acceder al régimen de transición -40 años hombre / 35 mujer ó 15 años de tiempo de servicio-; (ii) los beneficios antes mencionados -edad, monto y semanas o tiempo de servicio- y (iii) dispone que las demás condiciones y beneficios serán los de la Ley General de Pensiones.

*Inciso tercero*<sup>79</sup>- regula la forma de promediar el ingreso base de liquidación de aquellos beneficiarios del régimen de transición que están a menos de 10 años de consolidar el derecho, los cuales cuentan con la posibilidad de: (i) liquidar la pensión con base en el tiempo restante o (ii) con el promedio de toda la vida laboral si fuere superior. No obstante, no mencionó a los afiliados que estando dentro del régimen de transición les faltare más de 10 años para acceder al derecho pensional, por lo que se entiende que se rige por la ley general, es decir, el artículo 21 de la Ley 100/93”.

42. Sobre el particular, esta Corporación en la **Sentencia C-168 de 1995**<sup>80</sup> estableció que el IBL no hace parte de los aspectos incluidos en el régimen de transición en pensiones<sup>81</sup>. La providencia se refirió a los incisos segundo y tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para señalar, en primer lugar, que las personas serían beneficiarias del régimen de transición cuando cumplieran los requisitos de edad, tiempo de servicios o semanas cotizadas. No obstante, el resto de condiciones que inciden en el cálculo de la pensión se rigen de conformidad con lo consagrado en la Ley 100 de 1993.

En segundo lugar, determinó que las reglas previstas en el mencionado inciso tercero para determinar el IBL son aplicables a las personas beneficiarias del régimen de transición y, por tanto, no es posible acudir a las condiciones especiales consagradas en la legislación anterior.

<sup>77</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>78</sup> Artículo 36, inciso 2° de la Ley 100 de 1993: “La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley”

<sup>79</sup> Artículo 36, inciso 3° de la Ley 100 de 1993: “El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE (...)”.

<sup>80</sup> M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>81</sup> Al respecto puede consultarse el Auto 229 de 2017 en el que la Sala Plena de la Corte Constitucional declara la nulidad de la Sentencia T-615 de 2016.

43. Posteriormente, la **Sentencia C-258 de 2013**<sup>82</sup>, al estudiar la constitucionalidad de la expresión “*durante el último año*”, contenida en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992<sup>83</sup>, reiteró la interpretación establecida en la **Sentencia C-168 de 1995**<sup>84</sup> respecto del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en lo relacionado con el cálculo del ingreso base de liquidación de las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición. En concreto, sostuvo:

*“La Sala recuerda que el propósito original del Legislador al introducir el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tal como se desprende del texto de la disposición y de los antecedentes legislativos, fue crear un régimen de transición que beneficiara a quienes tenían una expectativa legítima de pensionarse conforme a las reglas especiales que serían derogadas. Para estas personas, el beneficio derivado del régimen de transición consistiría en una autorización de aplicación ultractiva de las reglas de los regímenes a los que se encontraban afiliados, relacionadas con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo. El Ingreso Base de Liquidación no fue un aspecto sometido a transición, como se aprecia claramente en el texto del artículo 36. Hecha esta aclaración, la Sala considera que no hay una razón para extender un tratamiento diferenciado ventajoso en materia de Ingreso Base de Liquidación a los beneficiarios del régimen especial del artículo 17 de la Ley 4 de 1992; en vista de la ausencia de justificación, este tratamiento diferenciado favorable desconoce el principio de igualdad”.*

En aquella oportunidad, la Sala Plena declaró inexecutable algunas de las expresiones contenidas en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992<sup>85</sup> y condicionó la constitucionalidad del resto del precepto normativo, con fundamento en las siguientes conclusiones:

<sup>82</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. El referido fallo declaró inexecutable algunas expresiones contenidas en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, así como la exequibilidad condicionada del resto de la norma porque consideró que, conforme al mandato de igualdad y a los principios constitucionales que rigen el sistema pensional, la interpretación del precepto normativo “*en su sentido natural y en concordancia con su configuración viviente*”, resultaba contrario al ordenamiento constitucional. En consecuencia, la Corte declaró que la disposición era executable en el entendido en que: “(i) *no puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1º de abril de 1994, lo cual incluye lo establecido en el artículo 2 del Decreto 1293 de 1994, no se encontraran afiliados al mismo, (ii) como factores de liquidación de la pensión solo podrán tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas, (iii) las reglas sobre Ingreso Base de Liquidación aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso* y (iv) *las mesadas correspondientes no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes*” (El resaltado es de la Sala).

<sup>83</sup> La norma señalaba, entre otros aspectos, que las pensiones de los congresistas y otros altos funcionarios se liquidarían con base en el último ingreso mensual promedio que, por todo concepto, devengaren los Representantes a la Cámara y Senadores de la República en la fecha en que se decretara la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva.

<sup>84</sup> M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>85</sup> Las expresiones “*durante el último año y por todo concepto*”, “*Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal*”, contenidas en el primer inciso del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, así como la expresión “*por todo concepto*”, contenida en su párrafo, fueron declaradas inexecutable mediante la Sentencia C-258 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). En esa ocasión, la Corte estudió si el régimen pensional especial aplicable a los Congresistas y demás destinatarios del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 era contrario a la cláusula de igualdad y a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad consagrados en el artículo 48 Superior.

*“En vista de que (i) no permitir la aplicación ultractiva de las reglas de IBL de los regímenes pensionales vigentes antes de la Ley 100 [de 1993] fue el propósito original del Legislador; (ii) por medio del artículo 21 y del inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 [de 1993], el Legislador buscó unificar las reglas de IBL en el régimen de prima media; (iii) ese propósito de unificación coincide con los objetivos perseguidos por el Acto Legislativo 01 de 2005, específicamente con los de crear reglas uniformes que eliminen privilegios injustificados y permitan diseñar mecanismos que aseguren la sostenibilidad del sistema -de ahí que la reforma mencione expresamente el artículo 36 de la Ley 100 [de 1993]- la Sala considera que en este caso el vacío que dejará la declaración de inexecutable de la expresión “durante el último año” debe ser llenado acudiendo a las reglas generales previstas en las dos disposiciones de la Ley 100 [de 1993] referidas”.*

44. En síntesis, en relación con el cálculo del ingreso base de liquidación, la **Sentencia C-258 de 2013** estableció que la posibilidad de aplicar el IBL previsto en las normas especiales que anteceden al régimen de transición, **constituye la concesión de una ventaja no prevista por el Legislador al expedir la Ley 100 de 1993** (norma que estableció el aludido régimen de transición en materia de pensión de vejez), en la medida que dicho mecanismo de protección de las expectativas legítimas comprende la aplicación ultractiva del régimen pensional anterior al cual estaba afiliado el beneficiario, pero únicamente en lo relacionado con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo, de modo que se excluye el ingreso base de liquidación.

45. Por su parte, el **Auto 326 de 2014**<sup>86</sup> consideró que el parámetro de interpretación fijado por la Corte en la **Sentencia C-258 de 2013**, en relación con el IBL para los beneficiarios del régimen de transición, a pesar de que no se encuentra situado de forma expresa en la parte resolutoria de la providencia, **fundamenta la ratio decidendi que dio lugar a la executable condicionada de la norma.**

46. Ahora bien, la jurisprudencia ha precisado que el reconocimiento de una pensión de vejez o de jubilación en virtud del régimen de transición sin tener en cuenta la reseñada hermenéutica del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 puede derivar en un abuso del derecho<sup>87</sup> de quien se aprovecha de la interpretación de las reglas legales propias de los regímenes prestacionales preconstitucionales, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico.

<sup>86</sup> A través de esta providencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió la solicitud de nulidad de la Sentencia T-078 de 2014.

<sup>87</sup> En la Sentencia C-258 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, se consideró que *“en términos generales, comete abuso del derecho: (i) aquél que ha adquirido el derecho en forma legítima, pero que lo utiliza para fines no queridos por el ordenamiento jurídico; (ii) quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico; (iii) el titular de un derecho que hace un uso inapropiado e irrazonable de él a la luz de su contenido esencial y de sus fines; y (iv) aquél que invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue”.*

En ese sentido, este Tribunal ha aclarado que la utilización de los conceptos de abuso del derecho y fraude a la ley, cuando se trata de pensiones obtenidas en detrimento de los principios que rigen el sistema pensional, no alude a la existencia de conductas ilícitas o amañadas, sino al uso de una interpretación de la ley que resulta contraria a la Constitución, como resultado de la cual el beneficiario accedió a una pensión por fuera del sentido que tiene el régimen pensional conforme a la Carta, lo cual produce una objetiva desproporción y una falta de razonabilidad en la prestación.

47. En razón de lo anterior, el Acto Legislativo 01 de 2005 (el cual modificó el artículo 48 de la Constitución) indicó que la ley debía establecer “*un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados*”. A partir de dicha reforma constitucional, se entiende que tal procedimiento es el que debe seguir cualquier administradora de pensiones cuando encuentra irregularidades en el reconocimiento de prestaciones derivadas de la seguridad social.

Ahora bien, como se indicó en la **Sentencia SU-427 de 2016**, ese mandato constitucional no ha tenido un desarrollo legal específico. Por lo tanto, desde hace varios años se ha acudido al recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003<sup>88</sup>, para que las administradoras de pensiones puedan solicitar que se examinen nuevamente las prestaciones concedidas a partir de fraude a la ley y/o con abuso del derecho, de conformidad con lo dispuesto por la **Sentencia C-258 de 2013**<sup>89</sup>.

48. Posteriormente, la **Sentencia SU-230 de 2015**<sup>90</sup> confirmó los fallos de tutela que negaron el amparo promovido por un pensionado contra una providencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en

---

<sup>88</sup> Artículo 20 de la Ley 797 de 2003: “**REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA.** <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Las providencias judiciales que ~~en cualquier tiempo~~ hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse ~~en cualquier tiempo~~ por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y  
b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables”.

<sup>89</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. La sentencia, en el apartado pertinente, expone que: “este procedimiento fue diseñado para otras causales y fue adoptado antes de 2005. Por lo tanto, no constituye el desarrollo del mandato contenido en el Acto Legislativo. Sin embargo, en ausencia de un vehículo legal específico, para esta hipótesis se dará aplicación a los artículos 19 y 20 de dicha ley. El primero, para las pensiones reconocidas exclusivamente por vía administrativa. El segundo, para las pensiones reconocidas en cumplimiento de una sentencia judicial sobre el alcance del derecho a la pensión, el derecho a la igualdad u otro derecho atinente al alcance del derecho pensional del interesado, no simplemente sobre el derecho de petición”.

<sup>90</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

la cual se dispuso que, al momento de fijar el valor de la mesada pensional, debía tenerse en cuenta el promedio de los salarios devengados por el trabajador durante los últimos diez años de servicios, en lugar de lo dispuesto en el régimen anterior a la Ley 100 de 1993. Al resolver el caso concreto, la providencia reiteró la regla de aplicación del IBL al concluir que, aun cuando el régimen de transición permite a los beneficiarios acceder al reconocimiento de la pensión de vejez bajo los parámetros establecidos en legislaciones anteriores a la Ley 100 de 1993, tal consideración tiene que ver con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo. Otros aspectos, como el IBL, deben fijarse en el marco del sistema general de seguridad social.

Igualmente, dicha decisión señaló que la **Sentencia C-258 de 2013** no solo “*fijó unos parámetros determinados para el régimen especial dispuesto en la Ley 4<sup>a</sup> de 1992*” sino que además “*estableció una interpretación sobre la aplicación del IBL a los regímenes especiales sujetos a la transición del artículo 36 [de] la Ley 100*”<sup>91</sup>.

Así, en la **Sentencia SU-230 de 2015**, la Sala Plena “*reafirmó la interpretación sobre el artículo 36 de la Ley 100 establecida en la sentencia C-258 de 2013, fallo en el que por primera vez la Sala analizó el IBL, en el sentido de que, el modo de promediar la base de liquidación no puede ser la estipulada en la legislación anterior, en razón a que el régimen de transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y excluye el promedio de liquidación. Por tanto, el IBL debe ser contemplado en el régimen general para todos los efectos*”<sup>92</sup>.

49. Así mismo, la Sala estima pertinente reiterar que la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 anteriormente descrita **abarca a todos los regímenes anteriores a la expedición de dicha normativa**, esto es, cubija tanto a quienes estuvieron afiliados al denominado régimen general (Ley 33 de 1985) como a los demás regímenes especiales (Rama Judicial, Procuraduría General de la Nación, Registraduría Nacional del Estado Civil, etc.).

En otras palabras, la interpretación establecida por la Corte Constitucional en relación con el ingreso base de liquidación como aspecto excluido del régimen de transición es aplicable para todas las normas anteriores a la Ley 100 de 1993, incluso aquellas que contemplan regímenes especiales.

50. El anterior precedente constitucional ha sido reiterado en múltiples ocasiones por la Corte Constitucional –tanto por la Sala Plena como por las distintas Salas de Revisión– en las **Sentencias SU-427 de 2016**<sup>93</sup>, **SU-395 de**

<sup>91</sup> Sentencia SU-230 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>92</sup> Sentencia SU-230 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. A su vez, este fallo mencionó la Sentencia T-078 de 2014 en la que se expuso que “*la Sala Plena de la Corte en la Sentencia C-258 de 2013, estableció que el régimen de transición consiste en un beneficio de quienes hacen parte de regímenes especiales que consiste en la aplicación ultractiva de los requisitos de aquellos pero sólo los relacionados a la edad, tiempo de servicios y tasa de reemplazo y no el ingreso base de liquidación –IBL*”.

<sup>93</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

2017<sup>94</sup>, SU-631 de 2017<sup>95</sup>, SU-023 de 2018<sup>96</sup>, SU-068 de 2018<sup>97</sup>, SU-114 de 2018<sup>98</sup>, T-078 de 2014<sup>99</sup>, T-494 de 2017<sup>100</sup>, T-643 de 2017<sup>101</sup>, T-661 de 2017<sup>102</sup>, T-039 de 2018<sup>103</sup>, T-328 de 2018<sup>104</sup> y T-368 de 2018<sup>105</sup>.

51. En resumen, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 consagra un régimen de transición con el fin de salvaguardar las expectativas legítimas que pudieran verse afectadas con la creación del Sistema General de Seguridad Social. Dicho beneficio consiste en **la aplicación ultractiva de los regímenes a los que se encontraba afiliado el peticionario, pero solo en lo relacionado con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo, excluyendo el ingreso base de liquidación**. Lo anterior, evita que se reconozcan pensiones con abuso del derecho y en especial, con fundamento en vinculaciones precarias derivadas de encargos que buscan distorsionar la relación entre el valor de cotización y el de la pensión.

52. A continuación, la Sala presentará el desarrollo en la jurisprudencia constitucional en relación con la configuración del defecto sustantivo, del desconocimiento del precedente y de la violación directa de la Constitución respecto de la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Si bien estas causales específicas de procedencia de la tutela contra providencias judiciales se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, existen diferencias en la aproximación teórica que, respecto de ellas, ha tenido la Corte Constitucional.

### ***Defecto sustantivo por indebida interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993***

53. Esta Corporación ha determinado que los jueces pueden incurrir en defecto sustantivo **cuando se apartan de la lectura que ha establecido la Corte respecto del alcance y contenido del artículo 36 de la Ley 100 de 1993**, a partir de las **Sentencias C-168 de 1995<sup>106</sup> y C-258 de 2013<sup>107</sup>**. Lo anterior, en razón de los efectos *erga omnes* y de cosa juzgada constitucional que tienen los pronunciamientos de este Tribunal en sede de control abstracto.

---

<sup>94</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>95</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>96</sup> M.P. Carlos Bernal Pulido.

<sup>97</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>98</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>99</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>100</sup> M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>101</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>102</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>103</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>104</sup> M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>105</sup> M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>106</sup> M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>107</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

54. De este modo, las **Sentencias T-078 de 2014**<sup>108</sup> y **SU-230 de 2015**<sup>109</sup> negaron respectivamente las acciones de tutela presentadas por los accionantes en cada caso, en tanto estimaron que no se configuraba un defecto sustantivo en las providencias judiciales dictadas por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que habían considerado que el IBL no era uno de los aspectos cobijados por el régimen de transición. En tal sentido, esta Corporación sostuvo que la interpretación fijada por el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria no era contraria a las pautas establecidas recientemente por la jurisprudencia constitucional<sup>110</sup> y, por tanto, no cabía afirmar que se presentaba esta causal específica de procedibilidad.

55. Por su parte, en el marco de una acción de tutela presentada por la UGPP, la **Sentencia SU-427 de 2016**<sup>111</sup> declaró que las providencias judiciales cuestionadas habían incurrido en **defecto sustantivo** al liquidar la pensión de vejez de una beneficiaria del régimen de transición<sup>112</sup>. Al respecto, estimó que la referida prestación económica debía reconocerse con base “*en el régimen prestacional de la Rama Judicial pero solo en lo relacionado con los requisitos de edad, tiempo de servicios y tasa de reemplazo, excluyendo el ingreso base de liquidación*”<sup>113</sup>. Precisó que, si bien es cierto que la beneficiaria de la pensión cumplió los requisitos para acceder al régimen de transición, las decisiones atacadas tuvieron en cuenta el IBL previsto por el régimen especial cuando debieron utilizar los parámetros consagrados en las normas actualmente vigentes.

Por ende, dejó sin efectos las decisiones judiciales del proceso laboral ordinario, en el cual se había liquidado la pensión de vejez con base en el salario más alto del último año de servicio, sin tener en cuenta el monto de los aportes de la última década, tal y como lo exige la Ley 100 de 1993.

56. Igualmente, en la **Sentencia SU-395 de 2017**<sup>114</sup>, la Sala Plena concedió el amparo al derecho al debido proceso invocado, por la UGPP y COLPENSIONES, en algunos de los expedientes acumulados. Consideró que las **Sentencias C-168 de 1995**<sup>115</sup> y **C-258 de 2013**<sup>116</sup>, no dejaron dudas sobre el alcance del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en la medida

<sup>108</sup> M.P. Mauricio González Cuervo. En esta oportunidad, la Sala Segunda de Revisión confirmó las decisiones de instancia que negaron la protección invocada por el accionante, quien aducía que el fallo de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia había desconocido sus derechos fundamentales por cuanto se tomó como base para liquidar la pensión el promedio de lo devengado en los últimos 10 años y no lo devengado en el último año de servicio, tal y como lo disponen las normas especiales que rigen para las pensiones de los trabajadores de la extinta TELECOM.

<sup>109</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>110</sup> Ambas decisiones hicieron referencia a la Sentencia C-258 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

<sup>111</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>112</sup> La decisión expuso que el promedio de la liquidación de la pensión, bajo las reglas previstas en las normas especiales que anteceden al régimen de transición, constituye una ventaja que no previó el Legislador al expedir la Ley 100 de 1993. En ese sentido, reiteró el criterio de la Sentencia C-258 de 2013, según el cual el régimen de transición solamente contempla la aplicación ultractiva de los regímenes a los que se encontraba afiliado el peticionario, en lo relacionado con los requisitos de edad, tiempo de servicios y tasa de reemplazo y excluye el IBL.

<sup>113</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>114</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>115</sup> M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>116</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

en que el IBL no es un aspecto comprendido en el régimen de transición. Por lo anterior, la providencia concluyó que la decisión atacada incurrió en **defecto sustantivo y violación directa de la Constitución**, al ordenar la reliquidación de la mesada pensional de beneficiarios del régimen de transición con base en el último año de servicios<sup>117</sup> o del último semestre de servicios<sup>118</sup>, en contravía de lo dispuesto en la Ley 100 de 1993.

57. A su turno, la **Sentencia SU-631 de 2017**<sup>119</sup> consideró que las providencias judiciales cuestionadas incurrieron en **defecto sustantivo**, por cuanto la reliquidación pensional de las beneficiarias del régimen de transición no tuvo en cuenta el principio de solidaridad que informa el sistema de seguridad social en pensiones. En este sentido, aun cuando los fallos judiciales contra los cuales se presentaron las acciones de tutela eran anteriores a la **Sentencia C-258 de 2013**<sup>120</sup>, para la Corte era claro que los jueces ordinarios y de lo contencioso administrativo no tuvieron en cuenta la interpretación sistemática de las normas aplicables al caso concreto (entre ellas el principio de solidaridad), pues las beneficiarias sostuvieron una vinculación precaria que les permitió incrementar sus mesadas pensionales de forma exorbitante, sin tener en cuenta su historia laboral<sup>121</sup>.

58. De igual manera, en la **Sentencia T-018 de 2018**<sup>122</sup>, la Sala Octava de Revisión reiteró que se incurre en **defecto sustantivo** cuando se interpretan indebidamente las normas aplicables para calcular el IBL de los beneficiarios del régimen de transición y cuando se omite la aplicación de las disposiciones pertinentes para resolver el caso. Lo anterior, por cuanto la **Sentencia C-168 de 1995** ya había establecido la lectura del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, de conformidad con la Carta.

59. Finalmente, el **Auto 617 de 2018**<sup>123</sup> declaró la nulidad parcial de la **Sentencia T-039 de 2018**<sup>124</sup>, en la cual la Sala Sexta de Revisión, al resolver uno de los expedientes acumulados, determinó que no se había configurado el defecto sustantivo alegado, pues la providencia cuestionada había sido expedida el 25 de julio de 2011, esto es, con anterioridad a que se profirieran las **Sentencias C-258 de 2013**<sup>125</sup> y **SU-230 de 2015**<sup>126</sup>.

<sup>117</sup> Expedientes T-3.358.903 y T-3.364.917.

<sup>118</sup> Expediente T-3.358.979.

<sup>119</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>120</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>121</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En esta oportunidad, la Corte indicó: “[d]ado el sentido que se le dio a las normas aplicables al caso de Judith Cecilia Santander Rovira y Judith Aya de Cifuentes, sin atender las finalidades ni el conjunto de principios que orienta el sistema de seguridad social en pensiones, se defraudó la solidaridad que lo rige, pues con un incremento excesivo de las mesadas pensionales que inicialmente les fueron reconocidas y como consecuencia, en cada caso, de una vinculación precaria, obtuvieron un beneficio que carga ostensiblemente a los fondos de naturaleza pública con los que se financian las prestaciones pensionales de los demás colombianos que han contribuido para solidificarlo”.

<sup>122</sup> M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>123</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>124</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>125</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>126</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

La Sala Plena indicó que, a partir de la **Sentencia C-168 de 1995**<sup>127</sup>, las providencias judiciales que han ordenado reconocimientos pensionales con base en un IBL distinto al de la Ley 100 de 1993 han incurrido en **defecto sustantivo** (por indebida interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993) y en **violación directa de la Constitución**, respecto del artículo 48 Superior (modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005) y los principios de eficiencia, solidaridad y correspondencia entre lo cotizado y lo liquidado del Sistema de Seguridad Social. A esta conclusión se ha llegado incluso en casos en los que se han revisado providencias proferidas con anterioridad a las **Sentencias C-258 de 2013**<sup>128</sup> y **SU-230 de 2015**<sup>129</sup>, que reiteraron la regla que excluye al IBL de los aspectos reglados por el régimen de transición.

60. En consecuencia, para la Corte Constitucional las decisiones judiciales dictadas sobre el asunto objeto de revisión pueden incurrir en **defecto sustantivo** cuando: (i) interpretan indebidamente el alcance del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el cual ha sido establecido por los pronunciamientos de esta Corporación (**Sentencias C-168 de 1995**<sup>130</sup> y **C-258 de 2013**<sup>131</sup>); y (ii) omiten la aplicación de la citada norma legal y acuden ultractivamente a las disposiciones anteriores para determinar el ingreso base de liquidación de los beneficiarios del régimen de transición.

***Defecto por desconocimiento del precedente constitucional en relación con la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993***

61. A su turno, esta Corporación ha establecido que el desconocimiento del precedente constitucional relativo a la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se presenta cuando el juez se aparta de las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, tanto aquellas que se profieren en sede de control abstracto de constitucionalidad como las que se dictan en el marco de la revisión de fallos de tutela, particularmente cuando unifican jurisprudencia.

62. En el **Auto 326 de 2014**<sup>132</sup> la Corte negó la petición de nulidad, por cuanto consideró que no se configuraba el desconocimiento del precedente toda vez que no existía, antes de la **Sentencia C-258 de 2013**, un pronunciamiento de constitucionalidad expreso de Sala Plena sobre la interpretación del monto y el ingreso base de liquidación en el marco del régimen de transición. En efecto, advirtió que, al no existir esta interpretación, se entendía que estaba permitida aquella que acogiera cualquiera de las Salas de Revisión, a la luz de la Constitución y la ley, en forma razonada y suficientemente justificada. Aclaró que la **Sentencia C-168 de 1995** no se había referido a las disposiciones en relación con el monto y el ingreso base de liquidación dentro del régimen de

<sup>127</sup> M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>128</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>129</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>130</sup> M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>131</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>132</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

transición y, en ese orden, el precedente fijado por la Sala Plena en este aspecto, debía ser el formulado en la **Sentencia C-258 de 2013**<sup>133</sup>.

63. Posteriormente, mediante el **Auto 229 de 2017**<sup>134</sup> la Sala Plena precisó dicha postura, al declarar la nulidad de la **Sentencia T-615 de 2016**<sup>135</sup>. En esta última providencia se consideró que no había desconocimiento del precedente constitucional en la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Bolívar el 26 de junio de 2015, por cuanto las **Sentencias C-168 de 1995**<sup>136</sup> y **C-258 de 2013**<sup>137</sup> supuestamente abordaban problemas jurídicos distintos. Así mismo, indicó que, aunque la **Sentencia SU-230 de 2015**<sup>138</sup> ya había sido proferida, no había sido publicada para el momento en que se dictó la providencia cuestionada.

No obstante, en el referido **Auto 229 de 2017**<sup>139</sup>, la Sala Plena consideró que *“la sub-regla del ingreso base de liquidación (IBL) [como elemento excluido] del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 se fijó desde la Sentencia C-168 de 1995”*<sup>140</sup>. Por tanto, estimó que en la providencia judicial cuestionada se había desconocido el precedente constitucional establecido en la **Sentencia C-168 de 1995**<sup>141</sup> y consolidado en la **Sentencia C-258 de 2013**<sup>142</sup>.

64. Igualmente, la **Sentencia T-494 de 2017**<sup>143</sup> consideró que las decisiones revisadas en esa oportunidad dictadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo incurrieron en desconocimiento del precedente constitucional. Ello, por cuanto resultaba necesario para los operadores judiciales *“(…) dar aplicación de lo dispuesto por la Corte Constitucional para la época en que se emitieron los fallos en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho”* en razón de la fuerza vinculante de las **Sentencias C-258 de 2013**<sup>144</sup> y **SU-230 de 2015**<sup>145</sup>.

65. Así mismo, la **Sentencia SU-631 de 2017**<sup>146</sup> señaló que las providencias dictadas el 28 de agosto de 2003 y el 7 de octubre de 2004 *“no desconocieron el precedente constitucional pero si incurrieron en un defecto sustantivo”*. En este sentido, la Sala Plena explicó: *“en cuanto al desconocimiento del precedente constitucional que se alega por la inaplicación de la Sentencia C-258 de 2013, baste mencionar que esta última fue proferida después de que las sedes judiciales accionadas tomaran la determinación que se censura. Sin duda, a ninguno de los jueces accionados les era exigible seguir los derroteros*

<sup>133</sup> El resumen de esta providencia que aquí se expone fue incluido en la Sentencia SU-230 de 2015 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

<sup>134</sup> M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

<sup>135</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>136</sup> M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>137</sup> M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>138</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>139</sup> M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

<sup>140</sup> M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

<sup>141</sup> M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>142</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>143</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>144</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>145</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>146</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

*o apartarse de una sentencia que aún no había sido proferida por esta Corporación”.*

66. En esta misma línea, las **Sentencias T-643 de 2017**<sup>147</sup> y **T-661 de 2017**<sup>148</sup> consideraron que las decisiones de los Tribunales Administrativos accionados no incurrieron en desconocimiento del precedente por el hecho de haberse apartado de la jurisprudencia del Consejo de Estado que en ese momento entendía el IBL como parte del régimen de transición. En estos casos, la Sala Segunda de Revisión consideró que las autoridades judiciales que conocieron de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho argumentaron con suficiencia el cambio de criterio sobre la interpretación del régimen de transición, ya que aludieron *“al principio de supremacía constitucional y al carácter preferente de las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015”*<sup>149</sup>.

67. A su turno, la **Sentencia T-018 de 2018**<sup>150</sup>, la cual fue dictada por la Sala Octava de Revisión en reemplazo de la **Sentencia T-615 de 2016**<sup>151</sup>, consideró la providencia judicial cuestionada desconoció el precedente. Indicó que la regla jurisprudencial según la cual el IBL no es un aspecto sujeto a transición *“constituye un precedente interpretativo de acatamiento obligatorio que no puede ser desconocido bajo ningún argumento, si en gracia de discusión se aceptara que los jueces accionados no pudieron aplicar para el caso concreto lo dispuesto en la referida sentencia SU-230 de 2015, sí debieron aplicar la sentencia C-258 de 2013, jurisprudencia vigente para la época”*.

68. Recientemente, la **Sentencia SU-023 de 2018**<sup>152</sup> reiteró la jurisprudencia en relación con el alcance del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. En este fallo, se determinó que la decisión adoptada el 11 de noviembre de 2008 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia no se encontraba viciada de un defecto por desconocimiento del precedente judicial, pues era consecuente con la jurisprudencia de unificación de la Corte Constitucional, vigente al momento de proferir la sentencia de reemplazo correspondiente<sup>153</sup>.

<sup>147</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>148</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>149</sup> Sentencia T-643 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>150</sup> M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>151</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>152</sup> M.P. Carlos Bernal Pulido. El amparo fue interpuesto por un beneficiario del régimen de transición que solicitaba la reliquidación de su pensión de vejez para que se tuviera en cuenta el IBL previsto en la Ley 33 de 1985. Tras agotar el proceso laboral ordinario, presentó acción de tutela contra las providencias judiciales dictadas en dicho trámite. La Corte Constitucional seleccionó dicha acción de tutela para revisión y profirió la Sentencia T-022 de 2010, en la cual consideró que no se había incurrido en desconocimiento del precedente, por ser razonable la interpretación de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Posteriormente, la Corte Constitucional declaró la nulidad de la providencia dictada en sede de revisión mediante el Auto 144 de 2012. En consecuencia, la Sentencia SU-023 de 2018 reemplazó la Sentencia T-022 de 2010 y determinó que *“[c]on posterioridad a la expedición del auto de anulación (Auto 144 de 2012) y antes de que se profiriera la sentencia de reemplazo, la Sala Plena unificó su jurisprudencia en cuanto a la determinación del IBL para los beneficiarios del régimen de transición, en la Sentencia SU-230 de 2015, reiterada, de manera reciente, en las sentencias SU-210 y SU-395, ambas de 2017. Este precedente, consideró la Sala Plena, vinculaba la solución del caso”*. Por tanto, estimó que la providencia de la Corte Suprema de Justicia respetaba la jurisprudencia en vigor de la Corte Constitucional para el momento en el que se profirió la sentencia de reemplazo.

<sup>153</sup> M.P. Carlos Bernal Pulido. *“La Sala Plena negó la acción de tutela al constatar que la decisión adoptada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia no se encontraba viciada de un defecto por desconocimiento del precedente judicial, pues es consecuente con la jurisprudencia de unificación en vigor de*

69. De igual modo, la **Sentencia SU-114 de 2018**<sup>154</sup> consideró que las decisiones de la jurisdicción de lo contencioso administrativo revisadas incurrieron en **desconocimiento del precedente**, pues se apartaron de los parámetros que la Corte Constitucional estableció sobre el IBL en la **Sentencia C-258 de 2013**<sup>155</sup> y que fueron reiterados en fallos posteriores.

70. Por último, la **Sentencia T-368 de 2018**<sup>156</sup> revocó los fallos objeto de revisión que habían negado la acción de tutela interpuesta por Pensiones de Antioquia. En su lugar, concedió el amparo solicitado por considerar que la providencia del Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en **defecto sustantivo** y en **desconocimiento del precedente**, por incumplir con la carga argumentativa necesaria para apartarse de las **Sentencias C-258 de 2013**<sup>157</sup> y **SU-230 de 2015**<sup>158</sup>.

71. En razón de lo anterior, la Sala considera pertinente precisar el hito jurisprudencial para determinar el momento a partir del cual se configura el desconocimiento del precedente constitucional en relación con la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Para tal efecto, a continuación se presenta una relación de las providencias que se han dictado en esta materia en contraposición de las sentencias que identifican como punto de partida para analizar un posible desconocimiento del precedente.

**Cuadro No. 5. Sentencias que se toman como punto de partida para establecer el desconocimiento del precedente constitucional en relación con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993**

<b>Providencia</b>	<b>Magistrado Ponente</b>	<b>Decisión que se toma como hito jurisprudencial</b>
Auto 326 de 2014	Mauricio González Cuervo	Sentencia C-258 de 2013
Sentencia SU-230 de 2015	Jorge Ignacio Pretelt Chaljub	Sentencia C-258 de 2013
Auto 221 de 2017 <sup>159</sup>	José Antonio Cepeda Amarís	Sentencia C-258 de 2013

*la Corte Constitucional, en materia de IBL para las personas del régimen de transición. En esa medida, la Sala reiteró su jurisprudencia y realizó la subsunción del caso concreto en el precedente contenido en la Sentencia SU-230 de 2015”* (El resaltado es de la Sala).

<sup>154</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos. “La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido de manera reiterada que quienes son beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se les calculará el IBL con base en lo dispuesto por la Ley 100 de 1993, esto es, con el promedio de los factores salariales devengados durante los últimos 10 años. Dicha regla fue fijada por este Tribunal en la **Sentencia C-258 de 2013** y fue extendida a todos los beneficiarios del régimen de transición en virtud de **la Sentencia SU-230 de 2015**”.

<sup>155</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>156</sup> M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>157</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>158</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>159</sup> En esta providencia, si bien se menciona a la Sentencia C-168 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) como aquella que establece por primera vez el IBL como un aspecto excluido del régimen de transición, en realidad el desconocimiento del precedente se analiza a partir de la obligación que tenía la autoridad judicial accionada

Sentencia T-494 de 2017	Alejandro Linares Cantillo	Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015
Sentencia SU-631 de 2017	Gloria Stella Ortiz Delgado	Sentencia C-258 de 2013
Sentencia T-643 de 2017	Luis Guillermo Guerrero Pérez	Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015
Sentencia T-661 de 2017	Luis Guillermo Guerrero Pérez	Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015
Sentencia T-018 de 2018 <sup>160</sup>	José Fernando Reyes Cuartas	Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015
Sentencia SU-023 de 2018	Carlos Bernal Pulido	Sentencia SU-230 de 2015
Sentencia SU-114 de 2018	Alberto Rojas Ríos	Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015
Sentencia T-368 de 2018	Cristina Pardo Schlesinger	Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015

72. Así las cosas, la Sala advierte que la postura actual de la Corte es que el desconocimiento del precedente constitucional se configura, sin lugar a dudas, con posterioridad a la **Sentencia C-258 de 2013** cuando los jueces se apartan de la interpretación que ha hecho esta Corporación respecto del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

***Violación directa de la Constitución por indebida interpretación o aplicación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993***

73. De igual modo, la Corte Constitucional ha considerado que las providencias judiciales pueden configurar la causal especial de procedencia de la acción de tutela denominada violación directa de la Constitución cuando desconocen los principios constitucionales de igualdad y solidaridad que informan el Sistema de Seguridad Social en Pensiones.

74. Como se indicó anteriormente<sup>161</sup>, la **Sentencia SU-395 de 2017**<sup>162</sup> consideró que en algunos de los expedientes acumulados objeto de revisión, las providencias judiciales cuestionadas incurrieron en **violación directa de la Constitución**, al ordenar la reliquidación de la mesada pensional de beneficiarios del régimen de transición con base en el último año de servicios<sup>163</sup> o del último semestre de servicios<sup>164</sup>. Lo anterior, pese a que las **Sentencias C-**

---

de acatar lo dispuesto en la Sentencia C-258 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Por tanto, su *ratio decidendi* se fundamenta en que el juez se apartó de esta última decisión.

<sup>160</sup> En esta providencia, si bien se menciona a la Sentencia C-168 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz como aquella que establece por primera vez el IBL como un aspecto excluido del régimen de transición, en realidad el desconocimiento del precedente se analiza a partir de la obligación que tenía la autoridad judicial accionada de acatar lo dispuesto en la Sentencia C-258 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Por tanto, su *ratio decidendi* se fundamenta en que el juez se apartó de esta última decisión.

<sup>161</sup> Fundamento jurídico 56.

<sup>162</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>163</sup> Expedientes T-3.358.903 y T-3.364.917.

<sup>164</sup> Expediente T-3.358.979.

**168 de 1995**<sup>165</sup> y **C-258 de 2013**<sup>166</sup> no dejaron dudas sobre el alcance del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en la medida en que el IBL no es un aspecto comprendido en el régimen de transición.

75. Igualmente, en la **Sentencia T-494 de 2017**<sup>167</sup>, la Sala Tercera de Revisión consideró que las providencias judiciales proferidas dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho incurrieron en una **violación directa de la Constitución** “*al construir argumentos sobre las reglas de transición y establecer criterios de interpretación distintos a los definidos en la ley, que alteran o atentan contra los principios de igualdad y sostenibilidad financiera del sistema pensional*”<sup>168</sup>.

76. En contraste, la **Sentencia T-661 de 2017**<sup>169</sup> estimó que las sentencias judiciales que habían sido atacadas mediante acción de tutela no configuraron un defecto por violación directa de la Constitución, en la medida en que acogieron los parámetros establecidos por la Corte Constitucional. En este sentido, descartó la presunta vulneración de los principios de igualdad<sup>170</sup>, favorabilidad<sup>171</sup>, buena fe y confianza legítima<sup>172</sup>, así como de los derechos fundamentales al debido proceso<sup>173</sup> y a la garantía de los derechos adquiridos<sup>174</sup>.

<sup>165</sup> M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>166</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>167</sup> M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>168</sup> M.P. Alejandro Linares Cantillo. En un sentido similar, la Sentencia SU-631 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) consideró que las providencias judiciales cuestionadas incurrieron en defecto sustantivo, por cuanto la reliquidación pensional de las beneficiarias del régimen de transición no tuvo en cuenta el principio de solidaridad que informa el sistema de seguridad social en pensiones.

<sup>169</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>170</sup> “*En relación con el supuesto desconocimiento del principio de igualdad que se configura, según la accionante, por no aplicar la jurisprudencia del Consejo de Estado, pese a la identidad fáctica que se presenta con su proceso de nulidad y restablecimiento; la Sala encuentra que no hay lugar a la prosperidad de tal alegato, comoquiera que, en este caso, existe una razón para no dar un trato idéntico al que se reclama, pues esta Corporación, en su función de máximo intérprete de la Carta Política, realizó una interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 a la luz de los postulados constitucionales, que da lugar a la necesidad de aplicar una consecuencia distinta, en respeto del principio de supremacía constitucional*”.

<sup>171</sup> “[L]a Sala encuentra que, en este caso, no existe la libertad que se invoca del juez administrativo para escoger la hermenéutica que, a su juicio, le resulte “más favorable” a la accionante, pues como se puso de presente en esta sentencia, es obligación de todo operador jurídico dar aplicación prevalente a la jurisprudencia de esta Corporación, en respeto al principio de supremacía constitucional”.

<sup>172</sup> “[E]n cuanto a la confianza legítima y la buena fe que también se alega como vulnerada por la accionante, en tanto se le aplicó una sentencia proferida con posterioridad a la interposición de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho; esta Sala encuentra que, como se explicó, la interpretación constitucional de la Corte contenida en la Sentencia C-258 de 2013, parte de la lectura de la Ley 100, así como del Acto Legislativo 01 de 2005, disposiciones cuyo contenido no sorprende a la demandante, puesto que datan, una del año 1993 y otra del 2005. Además, la pensión de la accionante fue liquidada desde un primer momento de acuerdo con lo prescrito en la Ley 100 de 1993 y con la misma interpretación que hace valer ahora la Corte, lo cual descarta que, de forma intempestiva, se hubiesen cambiado las condiciones para adquirir el derecho”.

<sup>173</sup> “Respecto de la aparente infracción del debido proceso, que para la actora se concreta en la omisión del examen del precedente judicial aplicable (...) la Corte encuentra que (...) el estudio mismo del recurso [de apelación] y su definición, en la práctica implicaba asumir una posición frente al precedente que se dejó de emplear. A lo anterior se añade que (...) el tribunal accionado manifestó expresamente que acogía el precedente de la Corte, invocando su prevalencia, de suerte que no cabe la alegación que se invoca, referente al supuesto incumplimiento de la carga de argumentación”.

<sup>174</sup> “Esta Sala de Revisión considera que tampoco se infringió la garantía de los derechos adquiridos contenida en el artículo 48 de la Constitución [toda vez que] el legislador decidió proteger las expectativas legítimas de quien estuviera próximo a pensionarse, sin que dicha protección implicara la inamovilidad en todas las condiciones de las cuales depende el reconocimiento del derecho. En efecto, como tantas veces se explicó,

## **Conclusión**

77. En consecuencia, al desconocer la interpretación de la Corte Constitucional respecto del ingreso base de liquidación que debe aplicarse para los beneficiarios del régimen de transición, los jueces pueden incurrir en tres tipos de causales especiales de procedibilidad:

(i) **Defecto sustantivo**, cuando se trata de decisiones posteriores a la **Sentencia C-168 de 1995**, que otorgan un alcance indebido al artículo 36 de la Ley 100 de 1993, de modo que: (a) se oponen a los parámetros normativos fijados por la Corte Constitucional con efectos *erga omnes* y de cosa juzgada constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad; y (b) omiten la aplicación de la citada norma legal y acuden ultractivamente a las disposiciones anteriores para determinar el ingreso base de liquidación de los beneficiarios del régimen de transición.

(ii) **Desconocimiento del precedente**, cuando las providencias judiciales cuestionadas son posteriores a la **Sentencia C-258 de 2013** y se apartan de las reglas jurisprudenciales determinadas en ese fallo y en las **Sentencias SU-230 de 2015<sup>175</sup>**, **SU-427 de 2016<sup>176</sup>**, **SU-395 de 2017<sup>177</sup>**, **SU-631 de 2017<sup>178</sup>**, **SU-068 de 2018<sup>179</sup>**, **SU-114 de 2018<sup>180</sup>**, entre otras; y,

(iii) **Violación directa de la Constitución**, cuando se construyen argumentos respecto de las reglas de interpretación sobre el IBL como aspecto incluido en el régimen de transición, de manera que se desconocen los principios de igualdad y solidaridad contemplados en el artículo 48 de la Constitución que informan el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.

**Deber de todas las autoridades judiciales de acatar el precedente de la Corte Constitucional, según el cual el ingreso base de liquidación (IBL) no es un aspecto sujeto al régimen de transición.**

78. Al conocer en segunda instancia de las acciones de tutela objeto de revisión, algunas de las decisiones del Consejo de Estado afirmaron que la existencia de un precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional en sede de tutela (incluso cuando se trata de sentencias de unificación) no constituía una regla de decisión que debiera acatar la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por cuanto se profirieron en el marco del proceso de amparo constitucional.

En este sentido, por ejemplo, la Sección Primera en uno de los fallos de segunda instancia objeto de revisión consideró que las pautas jurisprudenciales que ha

---

*dentro del beneficio de la transición, el legislador únicamente incluyó la edad, el tiempo de servicios o semanas cotizadas, y la tasa de reemplazo del régimen anterior”.*

<sup>175</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>176</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>177</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>178</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>179</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>180</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

establecido la Corte Constitucional en relación con el IBL como aspecto excluido del régimen de transición no resultaban aplicables para las decisiones de los jueces y tribunales administrativos. Al respecto, indicó que: *“las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en sede de tutela y aún aquellas de unificación, no son precedente de obligatorio cumplimiento para los tribunales y jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en tanto existen sentencias de unificación dictadas como Tribunal Supremo de la Jurisdicción y con fundamento en el artículo 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (...)”*<sup>181</sup>.

Igualmente, en otra de las providencias de segunda instancia que se revisan en esta oportunidad, la Sección Primera del Consejo de Estado aseguró, en relación con la vigencia de los precedentes, que *“no puede sostenerse, en sana hermenéutica, que una sentencia de tutela posterior conlleve la pérdida de efectos de las sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado como órgano de cierre, pues como anteriormente se anotó, los criterios fijados en estas sentencias solo pueden ser modificados por el alto tribunal que los estableció”*<sup>182</sup>.

79. Aunado a lo anterior, tales consideraciones han sido reiteradas en varias oportunidades por el Consejo de Estado, incluso en casos que han sido objeto de revisión por la Corte Constitucional. Así, por ejemplo, en la **Sentencia SU-068 de 2018**<sup>183</sup> se estudió una acción de tutela contra una decisión judicial proferida por el Consejo de Estado, en el marco de un trámite en el cual el peticionario solicitaba la extensión de los efectos de la sentencia de unificación dictada por la Sección Segunda de dicha Corporación el 4 de agosto de 2010. En la providencia, esa autoridad judicial *“indicó que las interpretaciones del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 realizadas por la Corte Constitucional en Sentencias SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016 no obligan a los demás tribunales de cierre. Incluso, reiteró que la jurisprudencia de control abstracto y la de unificación en temas estrictamente constitucionales es la única vinculante para el Consejo de Estado”*<sup>184</sup>.

En esa ocasión, la UGPP consideró que el fallo anteriormente reseñado vulneraba su derecho al debido proceso, dado que había desconocido el precedente constitucional. No obstante, aunque la Sala estimó que no se satisfacía el requisito de subsidiariedad en el caso concreto, hizo un llamado de atención al Consejo de Estado en relación con su deber de acatar el precedente constitucional<sup>185</sup>.

<sup>181</sup> Expediente T-6.919.786. Cuaderno II, folios 145 a 176.

<sup>182</sup> Expediente T-6.911.557. Cuaderno II, folios 63 a 99.

<sup>183</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>184</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>185</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos. En este fallo, la Sala Plena indicó: *“Sin embargo, la Corte llama la atención sobre la obligación que tienen los jueces y corporaciones de seguir los pronunciamientos emitidos por parte de los altos tribunales de justicia, deber que se maximiza cuando estamos en presencia de las decisiones de la Corte Constitucional, ya sea de las providencias proferidas en el trámite de constitucionalidad o de amparo tutelar de derechos. La obligatoriedad del precedente pretende garantizar los principios de igualdad, de justicia formal, de buena fe y de seguridad jurídica, así como realizar la coherencia y consistencia del sistema jurídico. En ese contexto, reprocha que el Consejo de Estado hubiese desconocido el balance judicial vigente en torno*

80. En consideración a tales razonamientos, la Sala Sexta de Revisión estima necesario formular algunas precisiones en relación con el alcance y la vinculatoriedad del precedente constitucional, especialmente aquel que dicta la Corte en sede de revisión de tutela.

### ***Prevalencia del precedente constitucional***

81. Una modalidad particular del precedente es el **constitucional**, definido como el conjunto de pautas de acción que informan un determinado asunto, identificadas por el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, sobre el alcance de las garantías constitucionales o de la congruencia entre las demás normas que componen el ordenamiento jurídico y la Constitución. Su carácter es **vinculante**, no solo en forma vertical (respecto de todos los jueces que conforman la jurisdicción constitucional), sino también para los órganos de cierre de las demás jurisdicciones que, en aras del principio de supremacía constitucional, deben procurar por una lectura sistemática del derecho, la cual comprende la interpretación auténtica de la Constitución, que se encuentra a cargo de la Corte<sup>186</sup>. En esa medida, tal como se ha establecido previamente:

*“las decisiones judiciales que sean contrarias a la jurisprudencia emitida en Sala de Revisión de la Corte Constitucional, pueden ser objeto de tutela contra providencia judicial por desconocimiento del precedente constitucional. Igualmente, ha indicado esta Corporación que una actuación contraria a la jurisprudencia constitucional es violatoria de la Carta Política porque atenta contra el desarrollo de un precepto superior contenido en la sentencia, sea de constitucionalidad o de tutela”<sup>187</sup>.*

82. Valga señalar que *“el deber de acatamiento del precedente judicial se hace más estricto cuando se trata de jurisprudencia constitucional”<sup>188</sup>*, al tenerse en cuenta el principio de supremacía constitucional y la importancia que tienen las decisiones sobre la interpretación y alcance de los preceptos constitucionales.

Además, respecto de la relevancia particular de las sentencias de unificación, cabe destacar que una de las razones que fundamentan la obligatoriedad de las providencias que unifican la jurisprudencia, cuando son proferidas por la Corte Constitucional, es que garantizan el principio de igualdad<sup>189</sup>. En razón de lo anterior, *“la interpretación y alcance que se le dé a los derechos fundamentales en los pronunciamientos realizados en los fallos de revisión de tutela deben prevalecer sobre la interpretación llevada a cabo por otras autoridades judiciales, aun cuando sean altos tribunales de cierre de las demás*

---

a la exclusión del ingreso base de liquidación del régimen de transición, como se había advertido en las Sentencias SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016”.

<sup>186</sup> Sentencia SU-298 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>187</sup> Sentencia SU-298 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>188</sup> Sentencia T-656 de 2011, M.P. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>189</sup> Sentencia T-351 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

**jurisdicciones**<sup>190</sup>. A su vez, “*en el caso de las sentencias de unificación de tutela (SU) [...], basta una sentencia para que exista un precedente, debido a que [...] unifican el alcance e interpretación de un derecho fundamental para casos que tengan un marco fáctico similar y compartan problemas jurídicos*”<sup>191</sup>.

83. En la contradicción que puede existir entre precedentes fijados por los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones y aquel establecido por la Corte Constitucional, debe tenerse en cuenta que, como fue explicado anteriormente, existe un deber de observancia más estricto en relación con el precedente constitucional<sup>192</sup>. Por ende, este Tribunal Constitucional en la **Sentencia C-621 de 2015** destacó que, de conformidad con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, “*las decisiones de la Corte Constitucional en materia de interpretación de la constitución en materia de derechos fundamentales tienen prevalencia respecto de la interpretación que sobre la misma realicen los demás órganos judiciales*”<sup>193</sup>.

Ello, por cuanto así lo exige el principio de supremacía constitucional, el cual irradia sus efectos a las decisiones que profiere la Corte Constitucional en ejercicio de su labor de interpretar y dar alcance a los preceptos de la Carta.

84. Precisamente, este razonamiento fue el que condujo a la Corte en la **Sentencia C-816 de 2011**<sup>194</sup> a declarar exequibles los incisos primero y séptimo del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, en el entendido de que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

En esa misma línea, en la **Sentencia C-539 de 2011**<sup>195</sup> esta Corporación declaró la exequibilidad de la expresión “*que en materia ordinaria o contenciosa administrativa*” contenida en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, en el entendido de que los precedentes jurisprudenciales de las demás jurisdicciones (ordinaria, de lo contencioso administrativo y disciplinaria) deben respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional, la cual es prevalente en materia de interpretación de los derechos fundamentales y de la Constitución en general.

85. Concretamente, en relación con el ingreso base de liquidación (IBL) para calcular las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición, la Sala constata que efectivamente hubo una contraposición de criterios entre el

<sup>190</sup> Sentencia T-566 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz reiterada en la sentencia T-292 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras posteriores. El resaltado es de la Sala.

<sup>191</sup> Sentencia T-830 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>192</sup> Sentencia T-656 de 2011, M.P. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>193</sup> Sentencia C-621 de 2015, M.P. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. El resaltado es de la Sala.

<sup>194</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>195</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Consejo de Estado (en su calidad de órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo) y la Corte Constitucional.

Sobre el particular, algunas Secciones del Consejo de Estado (particularmente la Sección Segunda) adoptaron un criterio que, en su momento, disentía del fijado en las **Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015**. En este sentido, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo sostenía que, para las personas beneficiarias del régimen de transición, era aplicable íntegramente la norma anterior en cuanto a la edad, al tiempo de servicio, al número de semanas cotizadas y al monto de la pensión. En particular, aseguraba que la palabra “*monto*” contenida en el inciso 2º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, no alude únicamente al porcentaje contemplado en el régimen anterior, sino a los factores que se deben tener en cuenta para establecer el ingreso base de liquidación<sup>196</sup>.

86. En efecto, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en Sentencia del **4 de agosto de 2010**<sup>197</sup>, consideró que las pensiones de jubilación de los beneficiarios del régimen de transición deben tener en cuenta todos los factores salariales devengados por el afiliado. De este modo, destacó que las normas anteriores a la Ley 100 de 1993 contienen listados enunciativos de dichos aspectos, pues si se estimara que se trata de una enumeración taxativa se vulnerarían los principios de progresividad y favorabilidad en materia de seguridad social.

Así las cosas, aunque la referida decisión no analizó como problema jurídico central si el ingreso base de liquidación debe ser el contenido en las normas especiales anteriores al régimen de transición o aquel estipulado por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en la solución del caso concreto dispuso que la pensión de vejez debía calcularse con la inclusión de todos “*los factores salariales devengados durante el último año de servicios*”<sup>198</sup>, de conformidad con la Ley 33 de 1985.

87. Posteriormente, en Sentencia del **25 de febrero de 2016**<sup>199</sup>, la referida Sección Segunda del máximo tribunal de lo contencioso administrativo unificó sus criterios en torno al ingreso base de liquidación para los beneficiarios del régimen de transición. Al respecto, sostuvo que “*el Consejo de Estado ha sostenido una posición unánime por más de veinte años, según la cual el monto de las pensiones del régimen de transición pensional del sector oficial comprende la base (generalmente el ingreso salarial del último año de servicios y en el caso concreto la asignación mensual más elevada que*

<sup>196</sup> Este criterio se expresa en sentencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado como las del 24 de junio de 2015, Radicado no. 25000-23-25-000-2011-00709-01; 17 de julio de 2013, Radicado no. 25000-23-25-000-2010-00898-01; 26 de julio de 2012, Radicado no. 25000-23-25-000-2009-00174-01; 15 de marzo de 2012, Radicado no. 25000-23-25-000-2008-00863-01

<sup>197</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 4 de agosto de 2010. C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09).

<sup>198</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 4 de agosto de 2010. C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09).

<sup>199</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 25 de febrero de 2016. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. 25000-23-42-000-2013-01541-01(4683-13).

*hubieren devengado en el último año de servicios) y el porcentaje dispuesto legalmente (que en el caso concreto es el 75%)”<sup>200</sup>.*

En tal sentido, descartó la aplicabilidad de la **Sentencia C-258 de 2013** para los casos de los demás beneficiarios del régimen de transición, por cuanto aquella se refiere únicamente a los funcionarios cuyas pensiones se rigen por la Ley 4ª de 1992. Así mismo, estimó que la **Sentencia SU-230 de 2015** no es un precedente vinculante para la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por cuanto: (i) su aplicación desconocería el principio de igualdad de los demandantes<sup>201</sup>; (ii) “[l]a Corte Constitucional no ha rechazado la postura del Consejo de Estado de forma expresa en algún fallo de tutela que se haya proferido en contra de esta corporación”<sup>202</sup>; y (iii) los principios de progresividad y no regresividad también no se predicen exclusivamente de los cambios legales sino también de las variaciones jurisprudenciales y la Sentencia SU-230 de 2015 “no parece acorde”<sup>203</sup> con tales mandatos.

Dichas consideraciones fueron reiteradas por el Consejo de Estado en la sentencia del **9 de febrero de 2017**, en la cual se ratificó la postura expuesta en anteriores fallos de dicha Corporación<sup>204</sup>.

88. Con todo, es indispensable destacar el reciente cambio de jurisprudencia del Consejo de Estado, el cual tuvo lugar a partir de la **Sentencia de unificación** dictada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el **28 de agosto de 2018**<sup>205</sup>. En ese pronunciamiento, sentó como precedente que “[e]l Ingreso Base de Liquidación del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias del mismo que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985”<sup>206</sup>.

En el citado fallo, el Consejo de Estado identificó las tesis jurisprudenciales que existían hasta ese momento entre las distintas Secciones de la Corporación (tanto en los procesos contencioso administrativos como en los de tutela): (i) la postura (previamente advertida) que adoptó la Sección Segunda en la sentencia unificación del 4 de agosto de 2010, según la cual la expresión “*monto*” contenida en el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 incluye el

<sup>200</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 25 de febrero de 2016. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. 25000-23-42-000-2013-01541-01(4683-13).

<sup>201</sup> “Si se acoge la variación interpretativa que se encuentra en la sentencia SU-230 de 2015 se afecta el derecho a la igualdad de los ciudadanos beneficiarios del régimen de transición que tienen sus pensiones pendientes de decisiones judiciales o administrativas y que constituyen un número significativamente menor de quienes se han beneficiado de la forma tradicional de liquidación, dada la inminente finalización del régimen de transición pensional”.

<sup>202</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 25 de febrero de 2016. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. 25000-23-42-000-2013-01541-01(4683-13).

<sup>203</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 25 de febrero de 2016. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. 25000-23-42-000-2013-01541-01(4683-13).

<sup>204</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 9 de febrero de 2017. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. 25000-23-42-000-2013-04652-01(2489-15).

<sup>205</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 28 de agosto de 2018. C.P. César Palomino Cortés. Radicado 52001-23-33-000-2012-00143-01(IJ).

<sup>206</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 28 de agosto de 2018. C.P. César Palomino Cortés. Radicado 52001-23-33-000-2012-00143-01(IJ).

IBL y la tasa de reemplazo previstos en los regímenes anteriores a la vigencia del Sistema General de Seguridad Social; y (ii) la posición jurisprudencial que han defendido la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con la cual para establecer el monto de la pensión solo se tomaría la tasa de reemplazo del régimen anterior, pues el IBL es el previsto en el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. En otras palabras, según esta tesis el ingreso base de liquidación de los regímenes anteriores no está incluido en el régimen de transición.

Expuesto lo anterior, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo adoptó la segunda de las interpretaciones. En tal sentido, sostuvo que *“una lectura del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 permite concluir que en el régimen de transición el IBL que debe tenerse en cuenta para liquidar el monto pensional es el previsto en el inciso 3 de dicha norma”*<sup>207</sup>. En consecuencia, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia para acoger la postura que ha defendido la Corte Constitucional en relación con el cálculo del IBL para los beneficiarios del régimen de transición.

89. Sin embargo, la Corte Constitucional ha desestimado el criterio que, en una época, sostuvo el Consejo de Estado y, en su lugar, ha establecido que la interpretación del artículo 36 conduce a que el cálculo del IBL no debe realizarse según lo dispuesto en la legislación anterior, sino de acuerdo con el régimen general contenido en la Ley 100 de 1993.

90. No obstante, aún si la disparidad entre las interpretaciones del Consejo de Estado y la Corte Constitucional continuara existiendo, la Sala debe aclarar que no son de recibo los razonamientos expuestos por algunas de las secciones del máximo tribunal de lo contencioso administrativo, según los cuales no es aplicable el precedente de la Corte Constitucional por cuanto debe preferirse la aplicación de las decisiones de unificación del Consejo de Estado.

Por el contrario, resulta indispensable señalar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional **tiene un carácter prevalente** respecto de las interpretaciones que realizan los demás órganos de unificación de jurisprudencia, sin que puedan proponerse razonamientos como aquellos que fueron expuestos por los jueces de segunda instancia. Ello, por cuanto al tenor del artículo 4° Superior, en caso de incompatibilidad con disposiciones inferiores, se preferirá la aplicación de las normas constitucionales. De este modo, en virtud del principio de supremacía constitucional, los jueces y las autoridades administrativas en su

<sup>207</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 28 de agosto de 2018. C.P. César Palomino Cortés. Radicado 52001-23-33-000-2012-00143-01(IJ). Indicó la Corporación: *“Para la Sala Plena de esta Corporación esa es la lectura que debe darse del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. El artículo 36 contiene todos los elementos y condiciones para que las personas beneficiarias del régimen transición puedan adquirir su pensión de vejez con la edad, el tiempo de servicios o semanas de cotización y la tasa de reemplazo del régimen anterior y con el IBL previsto en el mismo artículo 36, inciso 3 y en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993. La regla establecida por el legislador en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 excluyó la aplicación ultractiva del ingreso base de liquidación que consagraba el régimen general de pensiones anterior a dicha ley. El reconocimiento de la pensión en las condiciones previstas a cabalidad por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 constituye un verdadero beneficio para este grupo poblacional, porque frente a los mismos requisitos que están consagrados para el Sistema General de Pensiones, indudablemente, le son más favorables”*.

labor de aplicación del ordenamiento jurídico deben dar prevalencia a los postulados constitucionales, cuyo contenido abarca, no sólo la literalidad de las normas, sino la interpretación que de ellas hace la Corte Constitucional

Así, cuando el precedente de la jurisdicción especializada y el constitucional sobre una misma materia tienen posturas diferentes, la Sala recuerda que el precedente constitucional debe irradiar a las demás jurisdicciones, por ser dictado por quien tiene a su cargo la interpretación autorizada de la Constitución, que es norma de normas<sup>208</sup>.

91. En tal sentido, si en gracia de discusión se admitiera que los distintos operadores jurídicos pueden apartarse de la *ratio decidendi* de las sentencias de unificación o de constitucionalidad de la Corte Constitucional, con fundamento en razones y argumentos ya sopesados por esta Corporación, dicha posibilidad haría nugatoria la labor unificadora del Tribunal Constitucional y desconocería la supremacía constitucional, por cuanto todas las normas jurídicas de inferior jerarquía deben armonizarse con el Texto Superior. De este modo, no tienen cabida las interpretaciones encaminadas a eludir el carácter vinculante del precedente constitucional bajo el pretexto de no ser aplicable dada la existencia de una interpretación expuesta por otra Alta Corte.

Dicha prevalencia no implica un desconocimiento de la autonomía e independencia judicial, toda vez que responde a la configuración del sistema de fuentes normativas establecido por la Constitución y a la protección de la seguridad jurídica como un valor indispensable para el Estado Social de Derecho.

Al respecto, es oportuno recordar que el artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>209</sup> dispone que las autoridades, al adoptar las decisiones de su competencia, deben observar el precedente vinculante establecido en las decisiones de la Corte Constitucional. En efecto, esta lectura de la norma fue la avalada por la **Sentencia C-634 de 2011**<sup>210</sup> en la cual se declaró la exequibilidad condicionada de la citada norma, en el entendido en que “*las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad*”.

<sup>208</sup> Sentencia SU-298 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>209</sup> Ley 1437 de 2011. **Artículo 10.** *Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.*

<sup>210</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

92. En conclusión, todas las autoridades judiciales tienen el deber de respetar y acatar el precedente constitucional, aún si existen pronunciamientos de otros órganos que tienen la función de unificar jurisprudencia, pues prevalece la jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional.

Particularmente, en relación con el asunto objeto de análisis, la Sala resalta que todos los jueces y corporaciones judiciales deben observar la regla jurisprudencial que ha establecido esta Corporación en numerosas decisiones<sup>211</sup>, de conformidad con la cual el IBL no es un aspecto incorporado en el régimen de transición. Además, dicho precedente tiene su origen en la garantía de los principios de igualdad y solidaridad que irradian el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, razón por la cual no es admisible que las autoridades públicas se aparten del mismo.

**Solución al caso concreto: Las providencias judiciales cuestionadas no incurrieron en defecto sustantivo, en desconocimiento del precedente ni en violación directa de la Constitución dado que acogieron la interpretación de la Corte Constitucional acerca del alcance del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en materia de IBL<sup>212</sup>.**

93. En los expedientes objeto de revisión, los accionantes cuestionan las providencias judiciales adoptadas por jueces y tribunales administrativos entre noviembre de 2017 y marzo de 2018 que negaron sus pretensiones de reliquidación pensional con fundamento en que el IBL debía calcularse según las reglas generales previstas en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, de conformidad con el criterio adoptado por la Corte Constitucional.

En este marco, corresponde a la Sala Sexta de Revisión determinar si incurre en defecto sustantivo, en desconocimiento del precedente judicial o en violación directa de la Constitución una sentencia mediante la cual se niega la reliquidación pensional por considerar que el ingreso base de liquidación no es un aspecto incluido en el régimen de transición.

Para tal efecto se adelantará el estudio de la configuración de cada uno de los defectos previamente enunciados de forma general. No obstante, la aplicabilidad de tal análisis a cada acción de tutela se hará en el acápite respectivo a dicho caso, de conformidad con lo alegado en cada uno de los expedientes acumulados. En tal sentido, se debe reiterar que en **todos los casos**, los actores alegaron que las providencias cuestionadas incurrieron en desconocimiento del precedente del Consejo de Estado. En siete de aquellos se alegó la configuración de defecto sustantivo y en otros siete la violación directa de la Constitución, ya sea porque se dijo explícitamente o porque, a partir de los alegatos presentados, se desprende tal conclusión.

---

<sup>211</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, SU-230 de 2015, SU-427 de 2016, SU-210 de 2017, SU-068 de 2018.

<sup>212</sup> Algunas de las consideraciones que se presentan en este acápite fueron retomadas y adaptadas de la sentencia T-039 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), únicamente en relación con los aspectos que guardan identidad fáctica y jurídica con el asunto analizado en esta oportunidad.

### *Análisis del desconocimiento del precedente*

94. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional expuesta previamente, se incurre en desconocimiento del precedente judicial como causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales cuando un juez se aparta de un precedente establecido sin cumplir las cargas de: (i) hacer referencia al precedente que va a abstenerse de aplicar –carga de transparencia–; y (ii) ofrecer una justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada con la que manifiesta las razones por las que se aparta de la regla jurisprudencial previa –carga de argumentación–.

Específicamente, *“las decisiones judiciales que sean contrarias a la jurisprudencia emitida en Sala de Revisión de la Corte Constitucional, pueden ser objeto de tutela contra providencia judicial por desconocimiento del precedente constitucional. Igualmente, ha indicado esta Corporación que una actuación contraria a la jurisprudencia constitucional es violatoria de la Carta Política porque atenta contra el desarrollo de un precepto superior contenido en la sentencia, sea de constitucionalidad o de tutela”*<sup>213</sup>.

95. De este modo, las providencias judiciales que fueron cuestionadas mediante las acciones de tutela de la referencia (en las cuales se negaron las pretensiones de reliquidación pensional) se fundamentaron en la necesidad de aplicar la *ratio decidendi* contenida en la **Sentencia C-258 de 2013**, reiterada posteriormente en la **Sentencia SU-230 de 2015**, según la cual el IBL no es un aspecto sometido al régimen de transición en materia de pensiones.

Para los accionantes, tal actuación de los despachos judiciales significó un desconocimiento del precedente judicial fijado por el Consejo de Estado, el cual considera que el IBL sí es objeto del régimen de transición, con fundamento en el carácter inescindible de las normas para calcular el valor de la pensión. Entre las sentencias del Consejo de Estado que se alegan desconocidas se mencionan, entre otras, el fallo del 25 de febrero de 2016<sup>214</sup> y la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010<sup>215</sup>.

96. La Sala considera que en estos casos no se configura un desconocimiento del precedente. Las providencias judiciales que se cuestionan a través de las acciones de tutela objeto de revisión identifican a las **Sentencias C-258 de 2013 y Sentencia SU-230 de 2015** como aquellas decisiones judiciales anteriores y pertinentes para la resolución de las pretensiones de reliquidación pensional. En efecto, todas las providencias proferidas por los Tribunales Administrativos, en calidad de jueces de segunda instancia dentro de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, fueron proferidas en fechas posteriores a las **Sentencia C-258 de 2013 y SU-230 de 2015**, esto es, el 7 de mayo de 2013 y el 29 de abril de 2015, respectivamente.

<sup>213</sup> Sentencia SU-298 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>214</sup> Radicado no. 25000-23-42-000-2013-01541-01 (4683-13)

<sup>215</sup> Radicado interno no. 0112-2009.

**Cuadro No. 6. Fecha en que se profirieron las decisiones de los Tribunales Administrativos en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho**

N°	Accionante	Fecha del fallo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en segunda instancia
1.	Rosa Stella Piragauta Riveros (expediente T-6.879.514)	29 de noviembre de 2017
2.	Ana Silvia Ángel (expediente T-6.911.555)	13 de diciembre de 2017
3.	Patricia Eugenia Villota Valencia (expediente T-6.911.556)	17 de agosto de 2017
4.	Yolanda Cárdenas Cabrera (expediente T-6.911.557)	29 de noviembre de 2017
5.	Rafael Augusto Rueda Gutiérrez (expediente T-6.919.786)	31 de agosto de 2017
6.	Adelmo Cortés Suárez (expediente T-6.919.936)	19 de octubre de 2017
7.	Vielsa Calderón de Garzón (expediente T-6.925.081)	14 de febrero de 2018
8.	Ana Josefa Moreno Porras (expediente T-7.006.210)	21 de marzo de 2018
9.	Susana Luna de Castro (expediente T-6.925.092)	20 de octubre de 2017
10.	Jorge Hernán Mejía Barreneche (expediente T-7.019.536)	31 de agosto de 2017
11.	Fabio Augusto Suárez Lozano (expediente T-7.035.791)	7 de marzo de 2018

97. En relación con los efectos en el tiempo de las **Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015**, no puede pasar desapercibido lo expuesto por algunos de los accionantes<sup>216</sup> que sostienen que el hito temporal para determinar si la citada providencia es un precedente aplicable, es la fecha de causación del derecho pensional. Al respecto, debe precisarse que, en el evento de aceptarse esta tesis, el propósito de unificación y el alcance de los preceptos constitucionales y legales en torno al IBL y el régimen de transición carecería de cualquier efecto útil y su ámbito de aplicación se vería seriamente limitado.

En este sentido, se debe recordar que el Acto Legislativo 01 de 2005 dispuso que “[e]l régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás

<sup>216</sup> Dicha circunstancia fue alegada principalmente por los accionantes Yolanda Cárdenas Cabrera (expediente T-6.911.557), Adelmo Cortés Suárez (expediente T-6.919.936) y Fabio Augusto Suárez Lozano (expediente T-7.035.791)

*normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010, excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, **a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014**".*

98. En consecuencia, para ser beneficiario del régimen de transición, se requiere que el derecho pensional se haya consolidado antes del 31 de diciembre de 2014, razón por la cual, si en gracia de discusión se admitiera que el momento que se debe tener en cuenta para determinar el precedente aplicable es la fecha en la que se cumplen los requisitos para acceder a la pensión de vejez, la **Sentencia SU-230 de 2015** no sería aplicable a ningún caso de beneficiarios del régimen de transición, toda vez que fue proferida el 29 de abril de 2015 y, por disposición constitucional, en el caso de los beneficiarios del régimen de transición, el derecho debió consolidarse antes de finalizar el año 2014.

No obstante, en este punto la Sala estima indispensable aclarar que, aún aquellas providencias dictadas con anterioridad a las **Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 pueden incurrir en defecto sustantivo aun cuando no configuren un desconocimiento del precedente**, como se expondrá más adelante. En efecto, en la medida en que la Corte Constitucional estableció una lectura del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en sede de control abstracto de constitucionalidad, el desconocimiento de dicha pauta normativa implica un defecto material por indebida aplicación o interpretación de la referida disposición.

99. Conviene destacar que, salvo las circunstancias en las que la Corte Constitucional fija efectos distintos a sus sentencias, estas tienen efecto inmediato y a futuro. Una vez la providencia es adoptada hace parte del conjunto de fuentes formales y del derecho aplicable que los jueces deben identificar para resolver los casos concretos. Por tanto, exigir que una vez proferida la **Sentencia SU-230 de 2015** sea tenida en cuenta por los operadores judiciales que resuelven pretensiones judiciales de reliquidación pensional, no implica conferirle efectos retroactivos al fallo de unificación.

En otras palabras, resulta claro que toda decisión acerca del IBL de los beneficiarios del régimen de transición, tanto en la jurisdicción contenciosa administrativa como en sede de tutela, que sea proferida con posterioridad a la emisión de la mencionada decisión de unificación, **debe observar plenamente sus postulados sin importar la fecha de causación del derecho pensional**.

100. Respecto de la pertinencia de la **Sentencia SU-230 de 2015** para determinar la forma de cálculo del ingreso base de liquidación de personas cobijadas por el régimen de transición, vale la pena destacar una de sus consideraciones:

*“[a]unque la interpretación de las reglas del IBL establecidas en la Sentencia C-258 de 2013 se enmarcan en el análisis del régimen especial consagrado en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, con fundamento (i) en que dicho régimen vulneraba el derecho a la igualdad al conceder privilegios a una de las clases más favorecidas de la sociedad y (ii) en la medida en que el régimen especial de congresistas y magistrados contiene ventajas desproporcionadas frente a los demás regímenes especiales, ello no excluye la interpretación en abstracto que se realizó sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en el sentido de establecer que el IBL no es un aspecto de la transición y, por tanto, son las reglas contenidas en este las que deben observarse para determinar el monto pensional con independencia del régimen especial al que se pertenezca”<sup>217</sup>.*

En consecuencia, la Sala reitera que el entendimiento del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, establecido por la Corte en las decisiones de control abstracto de constitucionalidad, es aplicable para todos los regímenes anteriores a dicha normativa, por cuanto el Legislador no previó una ventaja consistente en que el ingreso base de liquidación de dichas normas fuera un aspecto incluido en el régimen de transición. De haberlo hecho así, ello desconocería el principio de igualdad que irradia todo el ordenamiento jurídico.

101. Ahora bien, aunque **el acatamiento del precedente de la Corte Constitucional sobre el IBL puede considerarse una razón suficiente para omitir la mención de los precedentes contrapuestos de otros tribunales de cierre**<sup>218</sup>, las providencias judiciales atacadas, de todos modos, cumplieron con la carga de transparencia requerida para apartarse justificadamente del precedente fijado por el Consejo de Estado, en tanto aludieron específicamente a dicha regla de decisión y argumentaron las razones por las cuales consideraron prevalentes los parámetros definidos por la jurisprudencia constitucional.

En este sentido, los Tribunales Administrativos incluso hicieron un recuento de la evolución jurisprudencial en la materia, tanto en la jurisdicción de lo contencioso administrativo como en la constitucional y fundamentaron las razones por las cuales decidían adoptar este último precedente. De este modo, se encuentra cumplida la exigencia de identificar el precedente del cual se aparta para, en este caso, acatar la jurisprudencia constitucional.

102. Por otra parte, se deben descartar los alegatos formulados por algunos accionantes en el presente proceso<sup>219</sup>, de conformidad con los cuales se afirmó que la **Sentencia T-615 de 2016** moduló los efectos de las **Sentencias C-258 de 2013** y **SU-230 de 2015** durante el tiempo en el que estuvo en firme. Al respecto, se recuerda que las decisiones de la Sala Plena de la Corte

<sup>217</sup> Sentencia SU-230 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, consideración no. 3.2.2.2.

<sup>218</sup> Sentencia T-039 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>219</sup> Dicho argumento fue propuesto principalmente por los accionantes Rosa Stella Piragauta Riveros (expediente T-6.879.514) y Adelmo Cortés Suárez (expediente T-6.919.936).

Constitucional en materia de control abstracto de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, de modo que no son revocables ni reformables y mucho menos podrían ser modificadas por una Sala de Revisión.

Igualmente, la Sala enfatiza en que los fallos de unificación dictados por el pleno de la Corporación constituyen un precedente constitucional de obligatorio acatamiento, razón por la cual las Salas de Revisión no pueden alterar ni transgredir dichos parámetros normativos. Además, fue precisamente por el desconocimiento del precedente establecido por la Sala Plena que la Sentencia T-615 de 2016 fue anulada mediante el Auto 229 de 2017.

103. De igual modo, algunos de los tutelantes<sup>220</sup> manifestaron que, en razón de la existencia de dos criterios interpretativos opuestos entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, debía aplicarse aquel que fuera más favorable. Dicha afirmación no resulta consecuente con el contenido del principio de favorabilidad, por cuanto este mandato tiene como presupuesto para su aplicación la existencia de una duda en relación con la norma o interpretación que debe resolver el asunto.

En el presente caso, aunque se trata de dos interpretaciones disímiles, no existe duda acerca del parámetro normativo que los jueces de lo contencioso administrativo debían seguir en el asunto *sub examine*: el precedente constitucional cuya aplicación excluye la posibilidad de acoger otras interpretaciones en razón de su **carácter prevalente**.

104. Finalmente, no son de recibo los argumentos expuestos por las Secciones Primera y Cuarta del Consejo de Estado, las cuales señalaron que el precedente constitucional no es aplicable para resolver las controversias que suscitaron los accionantes en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho.

Como fue expuesto en las consideraciones de esta providencia, el precedente emanado de los fallos de la Corte Constitucional tiene un **carácter prevalente** incluso sobre la jurisprudencia que dictan otros órganos de unificación. En este sentido, las autoridades judiciales accionadas acataron su deber de observar el precedente de esta Corporación, según el cual el ingreso base de liquidación (IBL) no es un aspecto sujeto al régimen de transición.

No obstante, no puede predicarse lo mismo de los jueces que conocieron de las acciones de tutela en segunda instancia, pues dichos falladores consideraron de forma errada que las providencias judiciales cuestionadas habían incurrido en desconocimiento del precedente, al haber acogido el criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional.

---

<sup>220</sup> Este razonamiento fue alegado principalmente por los accionantes Rosa Stella Piragauta Riveros (expediente T-6.879.514), Patricia Eugenia Villota Valencia (expediente T-6.911.556), Yolanda Cárdenas Cabrera (expediente T-6.911.557), Adelmo Cortés Suárez (expediente T-6.919.936) y Fabio Augusto Suárez Lozano (expediente T-7.035.791).

En contraste, conviene destacar que los Tribunales Administrativos accionados otorgaron la importancia debida a la jurisprudencia constitucional en la materia, al adoptar una decisión que acogió el criterio fijado por la Corte Constitucional en relación con la interpretación y alcance del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para resolver las demandas judiciales que pretenden reliquidaciones pensionales con base en normas del régimen de transición. Se debe recordar que las decisiones que interpretan la norma legal referida (esto es, las **Sentencias C-168 de 1995 y C-258 de 2013**) tienen efectos *erga omnes* y de cosa juzgada constitucional.

Así mismo, es indispensable recordar que la anterior interpretación jurisprudencial, acogida en sede de control abstracto de constitucionalidad, fue adoptada expresamente por la Corte Constitucional en la **Sentencia SU-230 de 2015**. En este fallo, se determinó que la lectura del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 no solo es aplicable a los congresistas y altos funcionarios del Estado sino a todos los beneficiarios del régimen de transición.

105. De este modo, la Sala concluye que las sentencias judiciales atacadas por los accionantes identificaron correctamente el precedente vinculante para resolver los casos concretos en los que se solicitan reliquidaciones pensionales, con fundamento en regímenes anteriores a la Ley 100 de 1993.

Así, las providencias judiciales cuestionadas aplicaron el precedente de obligatorio cumplimiento contenido en la **Sentencia SU-230 de 2015** y reiterado en las **Sentencias SU-427 de 2016**<sup>221</sup>, **SU-395 de 2017**<sup>222</sup>, **SU-631 de 2017**<sup>223</sup>, **SU-023 de 2018**<sup>224</sup>, **SU-068 de 2018**<sup>225</sup>, **SU-114 de 2018**<sup>226</sup>, **T-039 de 2018**<sup>227</sup>, **T-328 de 2018**<sup>228</sup> y **T-368 de 2018**<sup>229</sup>, el cual establece, sin lugar a dudas, que el IBL no es un aspecto sujeto al régimen de transición y que para su cálculo deben observarse las normas generales contenidas en la Ley 100 de 1993, sin importar si a los beneficiarios se les aplicaban normas distintas de la Ley 33 de 1985.

106. En síntesis, las providencias judiciales atacadas acogieron lo dispuesto en el precedente constitucional fijado en las **Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015**. Además de esta razón, para no optar por el precedente fijado por el Consejo de Estado, este fue identificado explícitamente en las sentencias objeto de la acción de tutela con lo cual se satisfizo la exigencia de mencionar los precedentes de los cuales se aparta. El apartamiento se considera justificado y, en consecuencia, no se configuró un desconocimiento del precedente porque el acatamiento al precedente constitucional es una motivación seria, fundada y razonable para no acoger el criterio fijado por el órgano de cierre de lo

<sup>221</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>222</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>223</sup> M.P. Carlos Bernal Pulido.

<sup>224</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>225</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>226</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>227</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>228</sup> M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>229</sup> M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

contencioso administrativo sobre entender incluido el IBL en el régimen de transición, aunado a las consideraciones sobre la prevalencia de los precedentes constitucionales fijados en sentencias de control abstracto y en las que unifican la jurisprudencia, en comparación con las providencias proferidas por los órganos de cierre de otras jurisdicciones. Por consiguiente, las sentencias objeto de reproche mediante acción de tutela no incurrieron en defecto por desconocimiento del precedente judicial.

### *Análisis del defecto sustantivo*<sup>230</sup>

107. Como se reseñó en acápites anteriores, la jurisprudencia constitucional ha establecido que los operadores judiciales incurren en un defecto sustantivo o material cuando la decisión judicial se basa en fundamentos de derecho inaplicables al caso concreto o cuando el asunto es decidido con omisión de las normas que lo rigen.

En este sentido, esta Corporación ha considerado que los supuestos en los que se configura un defecto sustantivo en la decisión judicial tienen lugar cuando, por ejemplo, la providencia se funda en una disposición que, indiscutiblemente, no resulta aplicable al caso. También, existe un defecto material cuando la aplicación o interpretación que se hace de la norma en el asunto concreto desconoce sentencias con efectos *erga omnes* que han definido su alcance, o cuando la norma pertinente para resolver el caso concreto es omitida.

De este modo, cuando los jueces y tribunales recurren a fuentes impertinentes u omiten las normas aplicables para resolver los casos concretos generan un desconocimiento del derecho al debido proceso de las partes, que amerita la intervención del juez constitucional. Tales fuentes jurídicas incluyen las reglas jurisprudenciales que resulten pertinentes para la solución del asunto particular.

108. Ahora bien, en el caso concreto las providencias judiciales objeto de la acción de tutela en las que se alega el defecto sustantivo resolvieron las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas por beneficiarios del régimen de transición, con las cuales pretendían anular las resoluciones que liquidaron sus pensiones, con el propósito de obtener una reliquidación con fundamento en el IBL previsto en los regímenes anteriores a la Ley 100 de 1993.

Las decisiones proferidas en segunda instancia por los Tribunales Administrativos negaron estas pretensiones. Entre las consideraciones que expusieron para esta determinación se encuentra que las normas aplicables para el cálculo del IBL de personas beneficiarias del régimen de transición son las

---

<sup>230</sup> Las conclusiones contenidas en el presente acápite se dirigen específicamente a resolver las acciones de tutela formuladas por los accionantes (i) Rosa Stella Piragauta Riveros (expediente T-6.879.514), (ii) Ana Silvia Ángel (expediente T-6.911.555), (iii) Patricia Eugenia Villota Valencia (expediente T-6.911.556), (iv) Adelmo Cortés Suárez (expediente T-6.919.936), (viii) Susana Luna de Castro (expediente T-6.925.092), (ix) Ana Josefa Moreno Porras (expediente T-7.006.210) y (x) Fabio Augusto Suárez Lozano (expediente T-7.035.791), quienes alegaron que las decisiones dictadas por los Tribunales Administrativos accionados habían incurrido en defecto sustantivo.

contenidas en los incisos 2° y 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Lo anterior en aplicación de la *ratio decidendi* contenida en la **Sentencia C-258 de 2013**, reiterada posteriormente en la **Sentencia SU-230 de 2015**, según las cuales el IBL no es un aspecto sometido al régimen de transición en materia de pensiones.

109. La Sala encuentra que las decisiones adoptadas por los Tribunales Administrativos en segunda instancia no incurrieron en un defecto sustantivo o material. En efecto, estas providencias basaron su decisión en las normas que la jurisprudencia constitucional, tanto en sede de control abstracto como en revisión de tutela, ha identificado como las aplicables para establecer el IBL de las pensiones de vejez reconocidas a los beneficiarios del régimen de transición.

De este modo, los fallos judiciales cuestionados identificaron como normas aplicables los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, los cuales establecen la forma en que se calcula el ingreso base de liquidación de los beneficiarios del régimen de transición, esto es, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez años anteriores al reconocimiento de la pensión.

110. Una consideración adicional merece el ámbito personal de aplicación de los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con las **Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015**. Algunos jueces de instancia en el trámite de las acciones de tutela objeto de revisión aseguraron que las mencionadas providencias de la Corte Constitucional solo fijaban reglas sobre el IBL de las pensiones de los congresistas y de otros servidores públicos equiparables en los términos de la Ley 4ª de 1992 y que sus consideraciones no se extendieron en forma automática a otros regímenes especiales. Con base en lo anterior, consideraron que tales reglas sobre IBL no eran aplicables a los casos objeto de acción de tutela y, por tanto, concedieron el amparo a los derechos al debido proceso de los accionantes, pues ninguno había obtenido su pensión conforme a la Ley 4ª de 1992.

Contrario a lo expuesto por estos operadores judiciales, esta Sala constata y reitera lo expuesto por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la **Sentencia SU-230 de 2015**, que precisó: “*la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013 fijó el precedente en cuanto a la interpretación otorgada sobre el monto y el ingreso base de liquidación en el marco del régimen de transición y, por ende, a todos los beneficiarios de regímenes especiales. La sentencia fijó unos parámetros determinados para el régimen especial dispuesto en la Ley 4 de 1992 pero, además, estableció una interpretación sobre la aplicación del IBL a los regímenes especiales sujetos a la transición del artículo 36 la Ley 100*”.

De lo transcrito se concluye que lo dispuesto en la **Sentencia C-258 de 2013** sobre la exclusión del IBL del régimen de transición, no solo es oponible a aquellos que obtuvieron su prestación pensional como congresistas sino a todo

régimen especial al que pretenda dársele aplicación, con fundamento en el régimen de transición.

111. Por lo anteriormente expuesto, tampoco puede considerarse que las decisiones cuestionadas hayan omitido normas aplicables para resolver sobre la liquidación de los pensionarios cobijados por el régimen de transición. Contrario a lo manifestado por los accionantes, si se parte de la premisa según la cual el IBL no es un factor incluido en el régimen de transición, las diversas normas que establecían promedios distintos a los de la Ley 100 de 1993 como base para la liquidación de pensiones y que son anteriores a la misma son normas derogadas, de las cuales no se predica la posibilidad de aplicación ultractiva que brinda el régimen de transición y, por tanto, no pueden ser invocadas como parámetros normativos vigentes que el juez o la autoridad administrativa tengan el deber de emplear para definir la base de liquidación de las pensiones de vejez.

112. Además, las providencias objeto de la acción de tutela no desconocen las sentencias con efectos *erga omnes* que han definido el alcance de las normas sobre el ingreso base de liquidación del régimen de transición. Como se expuso en acápites posteriores, las decisiones que fijaron el alcance de las normas sobre el IBL son las **Sentencias C-258 de 2013** y **SU-230 de 2015**, las cuales establecieron que el IBL no es un factor incluido en los aspectos cobijados por el régimen de transición. Las providencias judiciales atacadas en esta oportunidad acogieron explícitamente este criterio e identificaron la *ratio decidendi* de éstas como un fundamento para negar las pretensiones de reliquidación pensional con base en la aplicación del IBL previsto en los regímenes previos a la Ley 100 de 1993.

113. Por otra parte, no son de recibo las afirmaciones de algunos de los accionantes<sup>231</sup> de conformidad con las cuales los Tribunales Administrativos accionados, al aplicar la interpretación de la Corte Constitucional en materia de ingreso base de liquidación para los beneficiarios del régimen de transición, desconocieron los principios de favorabilidad, inescindibilidad e irrenunciabilidad de los derechos laborales.

Tales señalamientos fueron desvirtuados en su oportunidad por las **Sentencias C-258 de 2013** y **SU-230 de 2015**, en el marco de las cuales se debatieron ampliamente dichas cuestiones. No obstante, los argumentos expuestos no son de recibo en la medida en que la aplicación del precedente constitucional no es optativa y constituye un deber para todos los operadores jurídicos, por cuanto se trata de una lectura de las normas en consonancia con la Constitución Política, realizada por el órgano autorizado para su salvaguarda.

---

<sup>231</sup> Este razonamiento fue alegado principalmente por los accionantes Rosa Stella Piragauta Riveros (expediente T-6.879.514), Patricia Eugenia Villota Valencia (expediente T-6.911.556), Yolanda Cárdenas Cabrera (expediente T-6.911.557), Adelmo Cortés Suárez (expediente T-6.919.936) y Fabio Augusto Suárez Lozano (expediente T-7.035.791).

114. En consecuencia, esta Sala de Revisión concluye que las providencias judiciales que fueron cuestionadas mediante las acciones de tutela de la referencia, en lo pertinente, no incurrieron en defecto sustantivo o material y, de ese modo, no vulneraron los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la seguridad social de los accionantes.

### *Análisis del defecto por violación directa de la Constitución*<sup>232</sup>

115. De conformidad con los razonamientos expuestos en la parte motiva, las providencias judiciales pueden incurrir en violación directa de la Constitución cuando (i) desconocen derechos fundamentales de aplicación inmediata; (ii) no tienen en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución; (iii) omiten su deber de hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad; y, en general, (iv) transgreden de manera evidente un mandato constitucional.

116. En el presente caso, son precisamente los principios de solidaridad e igualdad que fundamentan el sistema pensional los que justifican que se otorgue plena vigencia a la interpretación que la Corte Constitucional ha hecho respecto del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

En efecto, como se explicó en las consideraciones anteriores, las **Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015** tuvieron la oportunidad de analizar los argumentos que se proponen en esta oportunidad en relación de la posible vulneración de los principios de igualdad, debido proceso y confianza legítima, favorabilidad, progresividad y no regresividad, entre otros derechos constitucionales.

Por consiguiente, la Sala acoge plenamente tales argumentos y reitera que el precedente constitucional en materia de exclusión del ingreso base de liquidación de los aspectos comprendidos en el régimen de transición justamente garantiza los mandatos de solidaridad e igualdad, por cuanto: (i) no se otorgan ventajas injustificadas a algunos afiliados; (ii) se respeta la voluntad del Legislador en relación con las prestaciones económicas derivadas del sistema de seguridad social; y (iii) se reconoce la correspondencia entre lo efectivamente cotizado y el valor de liquidación de la pensión de vejez.

### **Conclusiones y órdenes a proferir**

117. Correspondió a la Sala Sexta de Revisión establecer si las providencias judiciales cuestionadas mediante las acciones de tutela objeto de estudio, dictadas en el marco del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, incurrieron en defecto sustantivo, en desconocimiento del precedente judicial o en violación directa de la Constitución al negar las pretensiones de

---

<sup>232</sup> Las conclusiones contenidas en el presente acápite se dirigen específicamente a resolver las acciones de tutela formuladas por los accionantes (i) Rosa Stella Piragauta Riveros (expediente T-6.879.514); (ii) Ana Silvia Ángel (expediente T-6.911.555); (iii) Patricia Eugenia Villota Valencia (expediente T-6.911.556); (vi) Adelmo Cortés Suárez (expediente T-6.919.936); (ix) Ana Josefa Moreno Porras (expediente T-7.006.210); (x) Jorge Hernán Mejía Barreneche (expediente T-7.019.536); (xi) Fabio Augusto Suárez Lozano (expediente T-7.035.791)

reliquidación pensional con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual indica que el ingreso base de liquidación (IBL) no es un aspecto incluido en el régimen de transición.

118. Para la Sala, es clara la existencia de un deber de todas las autoridades judiciales de acatar el precedente de la Corte Constitucional, según el cual el ingreso base de liquidación (IBL) no es un aspecto sujeto al régimen de transición. En este orden de ideas, el **carácter prevalente del precedente constitucional** se fundamenta en los principios de supremacía constitucional y de seguridad jurídica. Por ende, cuando existe contradicción entre el precedente de un órgano de unificación de otra jurisdicción y el precedente constitucional, prevalece este último.

119. Una vez verificado el cumplimiento de las causales genéricas del amparo, la Sala reiteró la jurisprudencia constitucional en relación con el alcance del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y las hipótesis en las cuales se configura el defecto sustantivo o el desconocimiento del precedente en relación con la interpretación y aplicación de dicha norma legal. Al respecto, la Corte concluyó que los jueces pueden incurrir en dos tipos de causales especiales de procedibilidad:

(i) **Defecto sustantivo**, cuando se trata de decisiones posteriores a la **Sentencia C-168 de 1995**, que otorgan un alcance indebido al artículo 36 de la Ley 100 de 1993, de modo que (a) se oponen a los parámetros normativos fijados por la Corte Constitucional con efectos *erga omnes* y de cosa juzgada constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad; y (b) omiten la aplicación de la citada norma legal y acuden ultractivamente a las disposiciones anteriores para determinar el ingreso base de liquidación de los beneficiarios del régimen de transición.

(ii) **Desconocimiento del precedente**, cuando las providencias judiciales cuestionadas son posteriores a la **Sentencia C-258 de 2013** y se apartan de las reglas jurisprudenciales determinadas en ese fallo y en las **Sentencias SU-230 de 2015**<sup>233</sup>, **SU-427 de 2016**<sup>234</sup>, **SU-395 de 2017**<sup>235</sup>, **SU-631 de 2017**<sup>236</sup>, **SU-068 de 2018**<sup>237</sup>, **SU-114 de 2018**<sup>238</sup>, entre otras; y

(iii) **Violación directa de la Constitución**, cuando se construyen argumentos respecto de las reglas de interpretación sobre el IBL como aspecto incluido en el régimen de transición, de manera que se desconocen los principios de igualdad y solidaridad que informan el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.

<sup>233</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>234</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>235</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>236</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>237</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>238</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

120. Como fue expuesto anteriormente, las providencias judiciales cuestionadas no incurrieron en defecto sustantivo, desconocimiento del precedente judicial ni en violación directa de la Constitución, en la medida en que: (i) respetaron la lectura del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que ha realizado la Corte Constitucional; (ii) acogieron las reglas jurisprudenciales establecidas por esta Corporación que determinan que el IBL dispuesto en las normas anteriores a la Ley 100 de 1993 no es un aspecto incluido en el régimen de transición, por lo cual no debe aplicarse ultractivamente para calcular las pensiones de vejez de los beneficiarios de dicho régimen; y, (iii) fundamentaron la decisión en el precedente constitucional vigente, lo cual implicó necesariamente la exclusión de la aplicación de las reglas jurisprudenciales que, en su momento, estableció el Consejo de Estado.

Por consiguiente, se revocarán las sentencias de segunda instancia en sede de tutela y, en su lugar, se negará el amparo de los derechos invocados.

### **Análisis de los casos concretos.**

#### ***(i) Rosa Stella Piragauta Riveros contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C (expediente T-6.879.514)***

121. La señora Rosa Stella Piragauta Riveros controvierte la decisión judicial<sup>239</sup> que negó sus pretensiones de reliquidación con fundamento en el precedente de la Corte Constitucional, según el cual el IBL se calcula conforme a las reglas generales contenidas en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, de modo que no es un aspecto incluido en el régimen de transición. Alegó que la mencionada providencia judicial desconoce sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la protección de los derechos adquiridos en materia pensional, al incurrir en desconocimiento del precedente judicial fijado por el Consejo de Estado, en defecto sustantivo y en violación directa de la Constitución.

La Sala concluyó que en el presente caso se cumplieron los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Sin embargo, constató que la decisión judicial cuestionada no incurrió en defecto sustantivo ni en desconocimiento del precedente judicial. En ese sentido, la Corte consideró que la sentencia atacada aplicó las normas pertinentes sobre el cálculo del IBL de acuerdo con la jurisprudencia constitucional establecida en las **Sentencias C-258 de 2013** y **SU-230 de 2015**. De ese modo, la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C no violó los derechos fundamentales invocados por la accionante.

122. En consecuencia, se revocará la sentencia del 8 de junio de 2018 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado que, a su turno, revocó la decisión de primera instancia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 22

<sup>239</sup> Sentencia de 29 de noviembre de 2017 que revocó la decisión de primera instancia proferida el 15 de septiembre de 2016.

de febrero de 2018. En su lugar, se confirmará el fallo del *a quo*, que negó el amparo de los derechos invocados, por las razones expuestas en la presente providencia.

***(ii) Ana Silvia Ángel contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C (expediente T-6.911.555)***

123. La señora Ana Silvia Ángel controvierte la decisión judicial<sup>240</sup> que negó sus pretensiones de reliquidación con fundamento en el precedente de la Corte Constitucional, según el cual el IBL se calcula conforme a las reglas generales contenidas en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, de modo que no es un aspecto incluido en el régimen de transición. Alegó que la mencionada providencia judicial desconoce sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la protección de los derechos adquiridos en materia pensional, al incurrir en desconocimiento del precedente judicial fijado por el Consejo de Estado, en defecto sustantivo y en violación directa de la Constitución.

La Sala concluyó que en el presente caso se cumplieron los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Sin embargo, constató que la decisión judicial cuestionada no incurrió en defecto sustantivo ni en desconocimiento del precedente judicial. En ese sentido, la Corte consideró que la sentencia atacada aplicó las normas pertinentes sobre el cálculo del IBL de acuerdo con la jurisprudencia constitucional establecida en las **Sentencias C-258 de 2013** y **SU-230 de 2015**. De ese modo, la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C no violó los derechos fundamentales invocados por la accionante.

124. En consecuencia, se revocará la sentencia del 21 de junio de 2018 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado que, a su turno, revocó la decisión de primera instancia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 10 de mayo de 2018. En su lugar, se confirmará el fallo del *a quo*, que negó el amparo de los derechos invocados, por las razones expuestas en la presente providencia.

***(iii) Patricia Eugenia Villota Valencia contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A (expediente T-6.911.556)***

125. La señora Patricia Eugenia Villota Valencia controvierte la decisión judicial<sup>241</sup> que negó sus pretensiones de reliquidación con fundamento en el precedente de la Corte Constitucional, según el cual el IBL se calcula conforme a las reglas generales contenidas en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, de modo que no es un aspecto incluido en el régimen de transición. Alegó que la mencionada providencia judicial desconoce sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la protección de los derechos adquiridos en

<sup>240</sup> Sentencia de 13 de diciembre de 2017 que revocó la decisión de primera instancia proferida el 27 de octubre de 2016.

<sup>241</sup> Sentencia de 17 de agosto de 2017 que revocó la decisión de primera instancia proferida el 12 de diciembre de 2016.

materia pensional, al incurrir en desconocimiento del precedente judicial fijado por el Consejo de Estado, en defecto sustantivo y en violación directa de la Constitución.

La Sala concluyó que en el presente caso se cumplieron los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Sin embargo, constató que la decisión judicial cuestionada no incurrió en defecto sustantivo ni en desconocimiento del precedente judicial. En ese sentido, la Corte consideró que la sentencia atacada aplicó las normas pertinentes sobre el cálculo del IBL de acuerdo con la jurisprudencia constitucional establecida en las **Sentencias C-258 de 2013** y **SU-230 de 2015**. De ese modo, la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A no violó los derechos fundamentales invocados por la accionante.

126. En consecuencia, se revocará la sentencia del 21 de junio de 2018 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado que, a su turno, revocó la decisión de primera instancia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 25 de enero de 2018. En su lugar, se confirmará el fallo del *a quo*, que negó el amparo de los derechos invocados, por las razones expuestas en la presente providencia.

***(iv) Yolanda Cárdenas Cabrera contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C (expediente T-6.911.557)***

127. La señora Yolanda Cárdenas Cabrera controvierte la decisión judicial<sup>242</sup> que negó sus pretensiones de reliquidación con fundamento en el precedente de la Corte Constitucional, según el cual el IBL se calcula conforme a las reglas generales contenidas en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, de modo que no es un aspecto incluido en el régimen de transición. Alegó que la mencionada providencia judicial desconoce sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la protección de los derechos adquiridos en materia pensional, al incurrir en desconocimiento del precedente judicial fijado por el Consejo de Estado.

La Sala concluyó que en el presente caso se cumplieron los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Sin embargo, constató que la decisión judicial cuestionada no incurrió en defecto sustantivo ni en desconocimiento del precedente judicial. En ese sentido, la Corte consideró que la sentencia atacada aplicó las normas pertinentes sobre el cálculo del IBL de acuerdo con la jurisprudencia constitucional establecida en las **Sentencias C-258 de 2013** y **SU-230 de 2015**. De ese modo, la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C no violó los derechos fundamentales invocados por la accionante.

128. En consecuencia, se revocará la sentencia del 21 de junio de 2018 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado que, a su turno, revocó

---

<sup>242</sup> Sentencia de 29 de noviembre de 2017 que revocó la decisión de primera instancia proferida el 12 de septiembre de 2016.

la decisión de primera instancia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 8 de marzo de 2018. En su lugar, se confirmará el fallo del *a quo*, que negó el amparo de los derechos invocados, por las razones expuestas en la presente providencia.

***(v) Rafael Augusto Rueda Gutiérrez contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A (expediente T-6.919.786)***

129. El señor Rafael Augusto Rueda Gutiérrez controvierte la decisión judicial<sup>243</sup> que negó sus pretensiones de reliquidación con fundamento en el precedente de la Corte Constitucional, según el cual el IBL se calcula conforme a las reglas generales contenidas en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, de modo que no es un aspecto incluido en el régimen de transición. Alegó que la mencionada providencia judicial desconoce sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la protección de los derechos adquiridos en materia pensional, al incurrir en desconocimiento del precedente judicial fijado por el Consejo de Estado.

La Sala concluyó que en el presente caso se cumplieron los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Sin embargo, constató que la decisión judicial cuestionada no incurrió en defecto sustantivo ni en desconocimiento del precedente judicial. En ese sentido, la Corte consideró que la sentencia atacada aplicó las normas pertinentes sobre el cálculo del IBL de acuerdo con la jurisprudencia constitucional establecida en las **Sentencias C-258 de 2013** y **SU-230 de 2015**. De ese modo, la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A no violó los derechos fundamentales invocados por el accionante.

Aunado a lo anterior, es pertinente anotar que, si bien el acto administrativo<sup>244</sup> que negó la reliquidación de la pensión del accionante es anterior a la **Sentencia C-258 de 2013**, dicha circunstancia en nada afecta la decisión de esta Corporación por cuanto: (i) la acción de tutela se dirige en contra de la providencia judicial que negó la nulidad del acto administrativo y no contra este último; y (ii) si en gracia de discusión se tuvieran en cuenta las normas vigentes al momento del acto administrativo que negó la reliquidación, es claro que tampoco se habría configurado un defecto sustantivo, pues a partir de la **Sentencia C-168 de 1995** se estableció la lectura del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, según la cual el IBL no forma parte del régimen de transición.

130. En consecuencia, se revocará la sentencia del 28 de junio de 2018 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado que, a su turno, revocó la decisión de primera instancia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 1° de marzo de 2018. En su lugar, se confirmará el fallo del *a quo*, que negó el amparo de los derechos invocados, por las razones expuestas en la presente providencia.

<sup>243</sup> Sentencia de 31 de agosto de 2017 que revocó la decisión de primera instancia proferida el 21 de febrero de 2017.

<sup>244</sup> Resolución de 13 de diciembre de 2011.

***(vi) Adelmo Cortés Suárez contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A (expediente T-6.919.936)***

131. El señor Adelmo Cortés Suárez controvierte la decisión judicial<sup>245</sup> que negó sus pretensiones de reliquidación con fundamento en el precedente de la Corte Constitucional, según el cual el IBL se calcula conforme a las reglas generales contenidas en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, de modo que no es un aspecto incluido en el régimen de transición. Alegó que la mencionada providencia judicial desconoce sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la protección de los derechos adquiridos en materia pensional, al incurrir en desconocimiento del precedente judicial fijado por el Consejo de Estado, en defecto sustantivo y en violación directa de la Constitución.

La Sala concluyó que en el presente caso se cumplieron los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Sin embargo, constató que la decisión judicial cuestionada no incurrió en defecto sustantivo ni en desconocimiento del precedente judicial. En ese sentido, la Corte consideró que la sentencia atacada aplicó las normas pertinentes sobre el cálculo del IBL de acuerdo con la jurisprudencia constitucional establecida en las **Sentencias C-258 de 2013** y **SU-230 de 2015**. De ese modo, la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A no violó los derechos fundamentales invocados por el accionante.

132. En consecuencia, se revocará la sentencia del 28 de junio de 2018 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado que, a su turno, revocó la decisión de primera instancia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 15 de febrero de 2018. En su lugar, se confirmará el fallo del *a quo*, que negó el amparo de los derechos invocados, por las razones expuestas en la presente providencia.

***(vii) Vielsa Calderón de Garzón contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C (expediente T-6.925.081)***

133. La señora Vielsa Calderón de Garzón controvierte la decisión judicial<sup>246</sup> que negó sus pretensiones de reliquidación con fundamento en el precedente de la Corte Constitucional, según el cual el IBL se calcula conforme a las reglas generales contenidas en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, de modo que no es un aspecto incluido en el régimen de transición. Alegó que la mencionada providencia judicial desconoce sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la protección de los derechos adquiridos en materia pensional, al incurrir en desconocimiento del precedente judicial fijado por el Consejo de Estado.

---

<sup>245</sup> Sentencia de 19 de octubre de 2017 que revocó la decisión de primera instancia proferida el 5 de abril de 2017.

<sup>246</sup> Sentencia de 14 de febrero de 2018 que revocó la decisión de primera instancia proferida el 17 de agosto de 2016.

La Sala concluyó que en el presente caso se cumplieron los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Sin embargo, constató que la decisión judicial cuestionada no incurrió en defecto sustantivo ni en desconocimiento del precedente judicial. En ese sentido, la Corte consideró que la sentencia atacada aplicó las normas pertinentes sobre el cálculo del IBL de acuerdo con la jurisprudencia constitucional establecida en las **Sentencias C-258 de 2013** y **SU-230 de 2015**. De ese modo, la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C no violó los derechos fundamentales invocados por la accionante.

134. En consecuencia, se revocará la sentencia del 5 de julio de 2018 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado que, a su turno, revocó la decisión de primera instancia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 18 de abril de 2018. En su lugar, se confirmará el fallo del *a quo*, que negó el amparo de los derechos invocados, por las razones expuestas en la presente providencia.

***(viii) Susana Luna de Castro contra el Tribunal Administrativo de Nariño (expediente T-6.925.092)***

135. La señora Susana Luna de Castro controvierte la decisión judicial<sup>247</sup> que negó sus pretensiones de reliquidación con fundamento en el precedente de la Corte Constitucional, según el cual el IBL se calcula conforme a las reglas generales contenidas en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, de modo que no es un aspecto incluido en el régimen de transición. Alegó que la mencionada providencia judicial desconoce sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la protección de los derechos adquiridos en materia pensional, al incurrir en desconocimiento del precedente judicial fijado por el Consejo de Estado y en defecto sustantivo.

La Sala concluyó que en el presente caso se cumplieron los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Sin embargo, constató que la decisión judicial cuestionada no incurrió en defecto sustantivo ni en desconocimiento del precedente judicial. En ese sentido, la Corte consideró que la sentencia atacada aplicó las normas pertinentes sobre el cálculo del IBL de acuerdo con la jurisprudencia constitucional establecida en las **Sentencias C-258 de 2013** y **SU-230 de 2015**. De ese modo, la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño no violó los derechos fundamentales invocados por la accionante.

Aunado a lo anterior, es pertinente anotar que, si bien el acto administrativo<sup>248</sup> que negó la reliquidación de la pensión de la accionante es anterior a la **Sentencia C-258 de 2013**, dicha circunstancia en nada afecta la decisión de esta Corporación por cuanto: (i) la acción de tutela se dirige en contra de la

<sup>247</sup> Sentencia de 20 de octubre de 2017 que revocó la decisión de primera instancia proferida el 3 de febrero de 2016.

<sup>248</sup> Resolución de 21 de diciembre de 2011.

providencia judicial que negó la nulidad del acto administrativo y no contra este último; y (ii) si en gracia de discusión se tuviera en cuenta las normas vigentes al momento del acto administrativo que negó la reliquidación, es claro que tampoco se habría configurado un defecto sustantivo, pues a partir de la **Sentencia C-168 de 1995** se estableció una lectura del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 según la cual el IBL no forma parte del régimen de transición.

136. En consecuencia, se revocará la sentencia del 28 de junio de 2018 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado que, a su turno, revocó la decisión de primera instancia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 25 de enero de 2018. En su lugar, se confirmará el fallo del *a quo*, que negó el amparo de los derechos invocados, por las razones expuestas en la presente providencia.

***(ix) Ana Josefa Moreno Porras contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C (expediente T-7.006.210)***

137. La señora Ana Josefa Moreno Porras controvierte la decisión judicial<sup>249</sup> que negó sus pretensiones de reliquidación con fundamento en el precedente de la Corte Constitucional, según el cual el IBL se calcula conforme a las reglas generales contenidas en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, de modo que no es un aspecto incluido en el régimen de transición. Alegó que la mencionada providencia judicial desconoce sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la protección de los derechos adquiridos en materia pensional, al incurrir en desconocimiento del precedente judicial fijado por el Consejo de Estado, en defecto sustantivo y en violación directa de la Constitución.

La Sala concluyó que en el presente caso se cumplieron los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Sin embargo, constató que la decisión judicial cuestionada no incurrió en defecto sustantivo ni en desconocimiento del precedente judicial. En ese sentido, la Corte consideró que la sentencia atacada aplicó las normas pertinentes sobre el cálculo del IBL de acuerdo con la jurisprudencia constitucional establecida en las **Sentencias C-258 de 2013** y **SU-230 de 2015**. De ese modo, la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C no violó los derechos fundamentales invocados por la accionante.

138. En consecuencia, se revocará la sentencia del 16 de agosto de 2018 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado que, a su turno, revocó la decisión de primera instancia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 7 de junio de 2018. En su lugar, se confirmará el fallo del *a quo*, que negó el amparo de los derechos invocados, por las razones expuestas en la presente providencia.

---

<sup>249</sup> Sentencia de 21 de marzo de 2018 que revocó la decisión de primera instancia proferida el 25 de abril de 2017.

***(x) Jorge Hernán Mejía Barreneche contra el Tribunal Administrativo de Risaralda (expediente T-7.019.536)***

139. El señor Jorge Hernán Mejía Barreneche controvierte la decisión judicial<sup>250</sup> que negó sus pretensiones de reliquidación con fundamento en el precedente de la Corte Constitucional, según el cual el IBL se calcula conforme a las reglas generales contenidas en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, de modo que no es un aspecto incluido en el régimen de transición. Alegó que la mencionada providencia judicial desconoce sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la protección de los derechos adquiridos en materia pensional, al incurrir en desconocimiento del precedente judicial fijado por el Consejo de Estado y en violación directa de la Constitución.

La Sala concluyó que en el presente caso se cumplieron los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Sin embargo, constató que la decisión judicial cuestionada no incurrió en defecto sustantivo ni en desconocimiento del precedente judicial. En ese sentido, la Corte consideró que la sentencia atacada aplicó las normas pertinentes sobre el cálculo del IBL de acuerdo con la jurisprudencia constitucional establecida en las **Sentencias C-258 de 2013** y **SU-230 de 2015**. De ese modo, la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda no violó los derechos fundamentales invocados por el accionante.

Ahora bien, la Sala considera pertinente llamar la atención de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en la medida en que (i) la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ya había unificado su jurisprudencia en el sentido previamente expuesto en las consideraciones de la presente decisión. No obstante, dicha autoridad judicial no acató lo dispuesto en la aludida sentencia unificadora; y (ii) la propia Sección Segunda del Consejo de Estado, que conoció la acción de tutela en primera instancia, ya había acogido el precedente constitucional en relación con la aplicación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por lo cual se cuestiona que este último fallador se haya apartado de estos parámetros normativos.

140. En consecuencia, se revocará la sentencia del 29 de agosto de 2018 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que, a su turno, revocó la decisión de primera instancia dictada por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado el 30 de noviembre de 2017. En su lugar, se confirmará el fallo del a quo, que negó el amparo de los derechos invocados, por las razones expuestas en la presente providencia.

***(xi) Fabio Augusto Suárez Lozano contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C (expediente T-7.035.791)***

---

<sup>250</sup> Sentencia de 31 de agosto de 2017 que revocó la decisión de primera instancia proferida el 21 de noviembre de 2016.

141. El señor Fabio Augusto Suárez Lozano controvierte la decisión judicial<sup>251</sup> que negó sus pretensiones de reliquidación con fundamento en el precedente de la Corte Constitucional, según el cual el IBL se calcula conforme a las reglas generales contenidas en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, de modo que no es un aspecto incluido en el régimen de transición. Alegó que la mencionada providencia judicial desconoce sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la protección de los derechos adquiridos en materia pensional, al incurrir en desconocimiento del precedente judicial fijado por el Consejo de Estado, en defecto sustantivo y en violación directa de la Constitución.

La Sala concluyó que en el presente caso se cumplieron los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Sin embargo, constató que la decisión judicial cuestionada no incurrió en defecto sustantivo ni en desconocimiento del precedente judicial. En ese sentido, la Corte consideró que la sentencia atacada aplicó las normas pertinentes sobre el cálculo del IBL de acuerdo con la jurisprudencia constitucional establecida en las **Sentencias C-258 de 2013** y **SU-230 de 2015**. De ese modo, la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, no violó los derechos fundamentales invocados por el accionante.

142. En consecuencia, se revocará la sentencia del 16 de agosto de 2018 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado que, a su turno, revocó la decisión de primera instancia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 21 de junio de 2018. En su lugar, se confirmará el fallo del a quo, que negó el amparo de los derechos invocados, por las razones expuestas en la presente providencia.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

**PRIMERO. REVOCAR** la sentencia de segunda instancia dictada el 8 de junio de 2018 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En su lugar, **CONFIRMAR** la decisión de primera instancia, proferida el 22 de febrero de 2018 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que decidió **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales de Rosa Stella Piragauta Riveros, por las razones expuestas en la presente providencia.

---

<sup>251</sup> Sentencia de 7 de marzo de 2018 que revocó la decisión de primera instancia proferida el 13 de junio de 2016.

**SEGUNDO. REVOCAR** la sentencia de segunda instancia dictada el 21 de junio de 2018 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En su lugar, **CONFIRMAR** la decisión de primera instancia, proferida el 10 de mayo de 2018 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que decidió **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales de Ana Silvia Ángel, por las razones expuestas en la presente providencia.

**TERCERO. REVOCAR** la sentencia de segunda instancia dictada el 21 de junio de 2018 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En su lugar, **CONFIRMAR** la decisión de primera instancia, proferida el 25 de enero de 2018 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que decidió **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales de Patricia Eugenia Villota Valencia, por las razones expuestas en la presente providencia.

**CUARTO. REVOCAR** la sentencia de segunda instancia dictada el 21 de junio de 2018 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En su lugar, **CONFIRMAR** la decisión de primera instancia, proferida el 8 de marzo de 2018 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que decidió **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales de Yolanda Cárdenas Cabrera, por las razones expuestas en la presente providencia.

**QUINTO. REVOCAR** la sentencia de segunda instancia dictada el 28 de junio de 2018 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En su lugar, **CONFIRMAR** la decisión de primera instancia, proferida el 1 de marzo de 2018 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que decidió **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales de Rafael Augusto Rueda Gutiérrez, por las razones expuestas en la presente providencia.

**SEXTO. REVOCAR** la sentencia de segunda instancia dictada el 28 de junio de 2018 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En su lugar, **CONFIRMAR** la decisión de primera instancia, proferida el 15 de febrero de 2018 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que decidió **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales de Adelmo Cortés Suárez, por las razones expuestas en la presente providencia.

**SÉPTIMO. REVOCAR** la sentencia de segunda instancia dictada el 5 de julio de 2018 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En su lugar, **CONFIRMAR** la decisión de primera instancia, proferida el 18 de abril de 2018 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que decidió **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales de Vielsa Calderón de Garzón, por las razones expuestas en la presente providencia.

**OCTAVO. REVOCAR** la sentencia de segunda instancia dictada el 28 de junio de 2018 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En su lugar, **CONFIRMAR** la decisión de primera instancia, proferida el 25 de enero de 2018 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que decidió **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales de Susana Luna de Castro, por las razones expuestas en la presente providencia.

**NOVENO. REVOCAR** la sentencia de segunda instancia dictada el 16 de agosto de 2018 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En su lugar, **CONFIRMAR** la decisión de primera instancia, proferida el 7 de junio de 2018 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que decidió **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales de Ana Josefa Moreno Porras, por las razones expuestas en la presente providencia.

**DÉCIMO. REVOCAR** la sentencia de segunda instancia dictada el 29 de agosto de 2018 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En su lugar, **CONFIRMAR** la decisión de primera instancia, proferida el 30 de noviembre de 2017 por la Sección Segunda, Subsección A, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que decidió **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales de Jorge Hernán Mejía Barreneche, por las razones expuestas en la presente providencia.

**UNDÉCIMO. REVOCAR** la sentencia de segunda instancia dictada el 16 de agosto de 2018 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En su lugar, **CONFIRMAR** la decisión de primera instancia, proferida el 21 de junio de 2018 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que decidió **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales de Fabio Augusto Suárez Lozano, por las razones expuestas en la presente providencia.

**DUODÉCIMO.** Por Secretaría General de esta Corporación, **LÍBRESE** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en el sitio web de la Corte Constitucional y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

## ANEXO I.

### RESUMEN COMPLETO DE LOS ANTECEDENTES DE LA PROVIDENCIA.

#### 1. Rosa Stella Piragauta Riveros contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C (expediente T-6.879.514)

##### 1.1. Hechos y pretensiones

1. La actora nació el 9 de agosto de 1949 y se desempeñó como empleada pública desde el 14 de agosto de 1977 hasta el 10 de agosto de 2014. En razón de lo anterior, para la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 contaba con más de 40 años de edad, por lo cual es beneficiaria del régimen de transición allí planteado.

2. El 30 de noviembre de 2013, el Instituto de Seguros Sociales –ISS– reconoció a la accionante pensión de jubilación<sup>252</sup>. El valor de dicha prestación fue liquidado con fundamento en el IBL dispuesto en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993.

3. El 4 de mayo de 2015, COLPENSIONES<sup>253</sup> reliquidó la pensión de la actora por motivo de retiro del servicio y aplicó nuevamente lo dispuesto en la Ley 100 de 1993<sup>254</sup>.

4. El 12 de junio de 2015, la señora Piragauta solicitó la reliquidación de su mesada pensional ante COLPENSIONES, con el fin de que se calculara dicha prestación de conformidad con la Ley 33 de 1985, esto es, con base en el 75% de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios.

5. El 20 de agosto de 2015, COLPENSIONES negó la reliquidación pretendida<sup>255</sup>. No obstante, la actora presentó recurso de apelación en contra de dicha resolución, el cual fue resuelto negativamente por la entidad. En consecuencia, el 1º de diciembre de 2015 se confirmó el acto administrativo cuestionado<sup>256</sup>.

6. En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la tutelante interpuso demanda en contra de las resoluciones que negaban la reliquidación pensional que había solicitado.

7. El 15 de septiembre de 2016, el Juzgado Cuarenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá accedió a las pretensiones de la demandante al

---

<sup>252</sup> Mediante la Resolución No. 326866 del 30 de noviembre de 2013.

<sup>253</sup> Mediante el Decreto 2013 de 2012, se dispuso la supresión y liquidación del ISS, entidad que fue reemplazada por COLPENSIONES en razón de lo dispuesto en dicha norma.

<sup>254</sup> Por medio de la Resolución GNR 12869 del 4 de mayo de 2015.

<sup>255</sup> Por medio de la Resolución GNR 252030 del 20 de agosto de 2015.

<sup>256</sup> Por medio de la Resolución 72839 del 1 de diciembre de 2015.

considerar que, de conformidad con las normas propias del régimen de transición y al principio de inescindibilidad, el régimen pensional anterior le debía ser aplicado en su integridad. Por tanto, ordenó a COLPENSIONES la reliquidación de la pensión con el 75% de todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, en virtud de lo establecido en la Ley 33 de 1985<sup>257</sup>.

8. COLPENSIONES presentó recurso de apelación en contra de la Sentencia de primera instancia por considerar que, de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013, el IBL no es un aspecto objeto del régimen de transición, de manera que era procedente aplicar lo regulado en la Ley 100 de 1993<sup>258</sup>.

9. La decisión del *a quo* fue revocada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C mediante providencia del 29 de noviembre de 2017. El fallador de segunda instancia consideró que, de conformidad con la interpretación realizada por la Corte Constitucional, el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 permite únicamente la aplicación del régimen pensional anterior respecto de la edad, el tiempo de servicio y el monto, mientras que el IBL se rige por lo dispuesto en la Ley 100 de 1993<sup>259</sup>.

10. El 18 de diciembre de 2017 la tutelante interpuso, por medio de apoderado judicial, acción de tutela contra la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que se le protegieran sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y el principio de favorabilidad e irrenunciabilidad de los derechos laborales, así como por el desconocimiento del precedente judicial vertical, al considerar que la autoridad judicial accionada omitió aplicar la Sentencia de unificación proferida el 4 de agosto de 2010 por el Consejo de Estado<sup>260</sup>. Por tanto, alegó que se había incurrido en desconocimiento del precedente y defecto sustantivo.

## 1.2. Actuación procesal

Mediante auto del 15 de enero de 2018, la Sección Quinta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y vinculó al proceso a COLPENSIONES y al Juzgado Cuarenta y Ocho Administrativo de Bogotá<sup>261</sup>.

### Respuesta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Mediante escrito del 23 de enero de 2018, la Magistrada Ponente de la decisión cuestionada manifestó que el fallo “*comprometió un análisis fáctico y jurídico serio del caso particular (...) por cuanto el Tribunal Administrativo de*

<sup>257</sup> Expediente T-6.879.514, Cuaderno II, folios 17 al 32.

<sup>258</sup> Expediente T-6.879.514, Cuaderno II, folios 33 al 43.

<sup>259</sup> Expediente T-6.879.514, Cuaderno II, folios 33 al 43.

<sup>260</sup> Expediente T-6.879.514, Cuaderno II, folios 1 al 11.

<sup>261</sup> Expediente T-6.879.514, Cuaderno II, folio 84.

*Cundinamarca actuó de conformidad con derecho al proferir el fallo que es objeto de controversia*<sup>262</sup>.

### 1.3. Decisiones objeto de revisión

#### Sentencia de primera instancia

La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante Sentencia del 22 de febrero de 2018, negó el amparo de los derechos fundamentales invocados al encontrar que la autoridad judicial no desconoció el precedente constitucional aplicable al caso y, por lo tanto, no se configuró el defecto alegado<sup>263</sup>.

Consideró que las reglas fijadas por la Corte Constitucional en las Sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-395 de 2017 constituyen precedentes obligatorios que prevalecen sobre las decisiones de otras Altas Cortes, en tanto se trata de la Corporación encargada de la guarda de la Constitución.

De conformidad con lo anterior, el *a quo* afirmó que *“el ingreso base de liquidación no era un aspecto sujeto a transición y, por tanto, existe sujeción sobre esta materia a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. En consecuencia, a quienes son beneficiarios del régimen de transición establecido en la mencionada ley se les calculará el IBL con base en lo dispuesto por la Ley 100 de 1993, esto es, con el promedio de los factores salariales sobre los cuales se cotizó durante los últimos 10 años de servicio o todo el tiempo si este fuere superior (artículo 36) o inferior (artículo 21)”*<sup>264</sup>.

#### Impugnación

La accionante impugnó la decisión adoptada. Además de reiterar los argumentos expuestos en el escrito de tutela, sostuvo que la decisión judicial de primera instancia vulneraba el principio de confianza legítima porque se aplicaron las reglas establecidas por la Corte Constitucional en Sentencias en las que resuelve situaciones fácticas diferentes a las planteadas en este caso y que son posteriores, por lo cual no constituyen precedente jurisprudencial.

De este modo, consideró que no es aplicable a su caso el precedente de la Sentencia SU-395 de 2017. Por el contrario, indicó que para el momento en el que se profirió el fallo objeto de la acción de tutela, estaba vigente la postura establecida en la Sentencia T-615 de 2016, la cual moduló la aplicación de las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015. Así mismo, sostuvo que la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca desconoció el principio

<sup>262</sup> Expediente T-6.879.514, Cuaderno II, folio 95. Los terceros con interés, pese a haber sido debidamente notificados, guardaron silencio.

<sup>263</sup> Expediente T-6.879.514, Cuaderno II, folios 109 a 124. De acuerdo a la Sección Quinta: *“los actos administrativos acusados en sede ordinaria se encuentran ajustados a derecho, pues en los términos del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, la parte accionante no tiene derecho a la reliquidación del beneficio pensional que le fuera reconocido incluyendo todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, pues el régimen de transición solo tiene incidencia en los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo, más no en el ingreso base de liquidación”*.

<sup>264</sup> Expediente T-6.879.514 Cuaderno II, folios 109 a 124.

de inescindibilidad de la ley<sup>265</sup> e incurrió en violación directa de la Constitución.

### **Sentencia de segunda instancia**

La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante Sentencia del 8 de junio de 2018, revocó la Sentencia proferida por la Sección Quinta de la misma Corporación, y en su lugar, concedió el amparo de los derechos fundamentales invocados por la accionante<sup>266</sup>.

Manifestó que la decisión del Tribunal accionado incurrió en “*defecto sustantivo por desconocimiento del precedente establecido por el Consejo de Estado mediante la Sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010*”<sup>267</sup>. De este modo, adujo que dicho fallo no cumplió con la carga argumentativa pertinente, suficiente y necesaria para apartarse del precedente del Consejo de Estado y “*erró al acudir al artículo 21 de la Ley 100 de 1993 para determinar el ingreso base de liquidación de la pensión de la accionante*”<sup>268</sup>.

Con fundamento en lo anterior, ordenó dejar sin efectos la Sentencia del 29 de noviembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C y, en su lugar, emitir una nueva Sentencia de segunda instancia con fundamento en el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado.

## **2. Ana Silvia Ángel contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C (expediente T-6.911.555)**

### **2.1. Hechos y pretensiones**

1. La actora laboró en el cargo de auxiliar administrativo de la Secretaría de Educación Distrital desde el 19 de octubre de 1987 hasta el 1° de mayo de 2009<sup>269</sup>.

2. El 7 de abril de 2004, el Instituto de Seguros Sociales –ISS– le reconoció la pensión de vejez, la cual dejó en suspenso hasta que se acreditara el retiro del servicio. Dicho acto administrativo fue modificado el 21 de mayo de 2009<sup>270</sup>.

3. La referida prestación fue reliquidada por COLPENSIONES el 22 de enero de 2015<sup>271</sup>, según el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 758 de 1990.

<sup>265</sup> Expediente T-6.879.514 Cuaderno II, folios 131 a 140.

<sup>266</sup> Expediente T-6.879.514 Cuaderno II, folios 164 a 201.

<sup>267</sup> Expediente T-6.879.514 Cuaderno II, folios 164 al 201. El Consejo de Estado, Sección Primera, aseguró “*que en ninguna de las Sentencias de la Corte Constitucional que [el Tribunal accionado] cita como sustento de su decisión, [la Corte Constitucional] determinó la aplicabilidad del artículo 21 de la ley 100 de 1993, con fundamento en la “interpretación de normas constitucionales aplicables”, por lo que para el caso en estudio, tales decisiones no tienen prevalencia sobre las Sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado*”

<sup>268</sup> Expediente T-6.879.514 Cuaderno II, folios 164 a 201.

<sup>269</sup> Por medio de la Resolución No. 7608 (expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folios 38 a 56).

<sup>270</sup> Resolución 021220 de 21 de mayo de 2009.

<sup>271</sup> Mediante Resolución No. GNR 14922 del 22 de enero de 2015

En tal sentido, se calculó la pensión con base en el 90% de la tasa de reemplazo sobre el promedio de lo devengado en los años anteriores a la adquisición del derecho pensional<sup>272</sup>.

4. El 12 de marzo de 2015, la tutelante solicitó la reliquidación de la pensión de vejez para que se tuviera en cuenta, como parámetro para calcular la prestación, el 75% de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicio. No obstante, la petición fue negada por COLPENSIONES el 1° de septiembre de 2015<sup>273</sup>.

5. Ante dicha negativa, la accionante interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra tal resolución. El Juzgado Veintitrés Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante providencia del 27 de octubre de 2016 accedió a las pretensiones de la demanda y, en consecuencia, ordenó reliquidar la pensión con base en el 75% de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios<sup>274</sup>.

El fallador señaló que no existía duda alguna respecto de la aplicabilidad de las Leyes 33 y 62 de 1985 para el caso de la demandante de conformidad con el precedente sentado por el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en Sentencia del 4 de agosto de 2010 y reiterado en Sentencia del 25 de febrero de 2016<sup>275</sup>.

6. COLPENSIONES presentó recurso de apelación en contra de la decisión judicial. Argumentó que, de conformidad con la jurisprudencia prevalente de la Corte Constitucional, fijada en Sentencia C-258 de 2013, debe entenderse que el IBL para estos casos se rige por la Ley 100 de 1993. Agregó que la Sentencia del 4 de agosto de 2010 no es de unificación, pues no fue expedida bajo el rótulo de importancia jurídica, trascendencia económica o social, o por necesidad de unificar jurisprudencia<sup>276</sup>.

7. El 13 de diciembre de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, revocó el fallo de primera instancia para, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda. Consideró que, de acuerdo con la interpretación realizada por la Corte Constitucional como guarda autorizada de la Constitución, el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 permite la aplicación del régimen pensional anterior únicamente en cuanto a edad, tiempo de servicio y monto o tasa de reemplazo. En contraste, el IBL es el consagrado en la Ley 100 de 1993 y debe calcularse con los factores establecidos en el Decreto 1158 de 1994, respecto de los cuales cotizó el empleado<sup>277</sup>.

---

<sup>272</sup> Expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folios 38 a 56.

<sup>273</sup> Mediante Resolución No. GNR 268444. (expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folios 38 a 56).

<sup>274</sup> Expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folios 57 al 66.

<sup>275</sup> Expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folios 57 al 66.

<sup>276</sup> Expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folios 23 al 34.

<sup>277</sup> Expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folios 23 al 34.

8. El 5 de abril de 2018, por medio de apoderado judicial, la tutelante solicita interpuso acción de tutela con el objetivo de que se amparen sus derechos fundamentales al debido proceso, a la confianza legítima, a la vida digna y a la igualdad, por considerar que la decisión de segunda instancia incurrió en desconocimiento del precedente y defecto sustantivo. En consecuencia, pidió que se ordene al Tribunal Administrativo dictar una nueva providencia en la que confirme la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Veintitrés Administrativo de Bogotá, la cual accedió a las pretensiones de la demanda<sup>278</sup>.

## **2.2. Actuación procesal**

Mediante auto de 10 de abril de 2018, la Sección Quinta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y vinculó como terceros interesados a COLPENSIONES y al Juzgado Veintitrés Administrativo de Bogotá como autoridad de primera instancia<sup>279</sup>.

### **Respuesta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**

La Magistrada Ponente advirtió que compartía la tesis sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y solicitó al Consejo de Estado que declarara que la decisión judicial proferida se ajusta a derecho, toda vez que comprometió un análisis jurídico y fáctico serio del caso particular. Por lo anterior, se opuso a las pretensiones de la accionante<sup>280</sup>.

### **Respuesta del Juzgado Veintitrés Administrativo de Bogotá**

El fallador adujo que no incurrió en ningún acto que pudiera implicar la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de la accionante. Relató el trámite surtido para resolver el problema jurídico planteado en primera instancia y manifestó que acató la decisión tomada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual revocó el fallo que había dictado en primera instancia<sup>281</sup>.

### **Respuesta aportada por COLPENSIONES**

COLPENSIONES indicó que no tiene responsabilidad alguna en la posible transgresión de los derechos de la accionante y solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva. Añadió que solamente puede asumir los asuntos que se encuentran en el marco de sus competencias, por lo que es la autoridad judicial accionada quien debe responder ante la presunta vulneración de derechos fundamentales en este proceso<sup>282</sup>.

## **2.3. Decisiones objeto de revisión**

<sup>278</sup> Expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folios 1 al 22.

<sup>279</sup> Expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folios 70 y 71.

<sup>280</sup> Expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folio 87.

<sup>281</sup> Expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folios 82 al 86.

<sup>282</sup> Expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folios 101 al 103.

### **Sentencia de primera instancia**

Mediante Sentencia de 10 de mayo de 2018, la Sección Quinta del Consejo de Estado negó la protección de los derechos invocados. En este sentido, resaltó que las Sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-395 de 2017 son vinculantes para otras Altas Cortes, en la medida en que la Corte Constitucional ejerce la guarda de la Carta Política. Añadió que el IBL no es un aspecto objeto del régimen de transición y, por tanto, en dicha materia debe aplicarse el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en cuanto dispone que la pensión debe calcularse con el promedio de los factores salariales sobre los cuales se cotizó durante los últimos 10 años de servicios. Por ende, consideró que el Tribunal accionado no incurrió en defecto alguno, pues simplemente aplicó el precedente al caso particular<sup>283</sup>.

### **Impugnación**

Mediante apoderado, la actora impugnó la sentencia de primera instancia con fundamento en las siguientes consideraciones: (i) la aplicación de un precedente al caso concreto requiere de la identidad de los supuestos fácticos y/o jurídicos. No obstante, *“las Sentencias proferidas por la Corte Constitucional no comparten ninguna de estas circunstancias con el caso de mi poderdante”*; (ii) los jueces pueden apartarse del precedente fijado por la Corte *“en la medida que la autoridad judicial correspondiente ofrezca motivos razonables, serios, suficientes y proporcionales”*; y (iii) la postura de la Sección Segunda del Consejo de Estado ofrece uniformidad y coherencia, lo cual no puede predicarse de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional<sup>284</sup>.

### **Sentencia de segunda instancia**

La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante fallo de 21 de junio de 2018, revocó la sentencia de primera instancia. En consecuencia, dejó sin efectos la Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, ordenó al mismo *“emitir un nuevo fallo de segunda instancia en el que se adopte el precedente jurisprudencial que (...) ha acogido el máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo”*<sup>285</sup>.

El fallador sostuvo que, en la Sentencia objeto de la acción de tutela, se presentaba un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente fijado por el Consejo de Estado en su fallo de 4 de agosto de 2010. Estimó que la providencia vulneraba el debido proceso, *“en tanto [desconocía] la forma de aplicar las normas en casos concretos en desarrollo de su deber de unificar la*

<sup>283</sup> Expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folios 105 a 115.

<sup>284</sup> Expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folios 127 a 136 *“Lo anterior, tiene aún más sentido, si se tiene en cuenta otras decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, sobre la interpretación de la favorabilidad pensional de cara al Régimen de transición de la Ley 100 de 1993, tal y como es el caso de la Sentencia de unificación SU-310 de mayo de 2017, en donde se avala la posición de la Corte Suprema de Justicia. (...)”*.

<sup>285</sup> Expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folios 148 a 186.

*jurisprudencia*<sup>286</sup> y atentaba contra el principio de igualdad, “*pues [conducía] a dar soluciones distintas a problemas jurídicos semejantes, a reconocer derechos a unos y negarlo a otros*”<sup>287</sup>.

De otro lado, consideró el *ad quem* que las Sentencias de la Corte Constitucional usadas como sustento de la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca: (i) no se dieron con fundamento en la “*interpretación de normas constitucionales aplicables, por lo que para el caso en estudio, tales decisiones no tienen prevalencia sobre las Sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado*”<sup>288</sup>; y (ii) no examinaron problemas jurídicos semejantes al caso concreto, por lo cual no eran aplicables como precedente<sup>289</sup>. Adicionalmente, esgrimió que la autoridad judicial no cumplió con la carga argumentativa pertinente, suficiente y necesaria para apartarse del criterio establecido por el Consejo de Estado.

### **3. Patricia Eugenia Villota Valencia contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A (expediente T-6.911.556)**

#### **3.1. Hechos y pretensiones**

1. La accionante trabajó como empleada pública por más de 20 años en entidades del Estado y es beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, ya que para el día 1° de abril de 1994, tenía más de 35 años de edad y más de 15 años de servicio.
2. El 10 de marzo de 2014, COLPENSIONES reconoció la pensión de vejez en favor de la actora<sup>290</sup> por lo que, a partir del 24 de febrero de 2016 fue incluida en la nómina de pensionados, con efectividad desde el 1° de octubre de 2015<sup>291</sup>.
3. En contra de dicha resolución, la tutelante interpuso el recurso de apelación, en respuesta del cual COLPENSIONES, mediante acto administrativo del 4 de mayo de 2016<sup>292</sup> modificó la decisión anterior y reliquidó la pensión con fundamento en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.
4. La accionante interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de que se dejaran sin efectos las decisiones de COLPENSIONES anteriormente aludidas, así como para obtener la reliquidación de su pensión de jubilación con la inclusión de los factores salariales devengados y certificados en el último año de servicios.

<sup>286</sup> Expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folios 148 a 186.

<sup>287</sup> Expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folios 148 a 186.

<sup>288</sup> Expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folios 148 a 186.

<sup>289</sup> “*Como se ha expresado de manera reiterada por esta Corporación, la Sentencia de constitucionalidad C-258 de 2013, tampoco constituye un precedente en este evento, en tanto no se examinó un problema jurídico semejante en razón a que su análisis se concretó al régimen pensional de los congresistas y de otros altos dignatarios sujetos a las previsiones señaladas en la Ley 4 de 1992, que no es el caso que debía resolver el Tribunal dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho Nro. 1101-33-35-023-2015-00641.01*” Expediente T-6.911.555, Cuaderno II, folio 184.

<sup>290</sup> Mediante Resolución No. GNR 78032 de 10 de marzo de 2014.

<sup>291</sup> Resolución No. GNR 58189.

<sup>292</sup> Resolución No. VPB20515 de 4 de mayo de 2016.

5. El asunto correspondió al Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá. Dicha autoridad judicial, mediante Sentencia del 12 de diciembre de 2016, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y ordenó reconocer y pagar a la demandante la pensión de jubilación, con base en el 75% del promedio devengado durante el último año de servicio, con fundamento en lo establecido en el Decreto 1045 de 1978, en concordancia con la Ley 33 de 1985.

El fallador argumentó que, de conformidad con la Sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado el 4 de agosto de 2010, se debe entender que, para efectos del régimen de transición, los aspectos como la edad, el tiempo de servicio y el monto de la pensión deben ser los establecidos en el régimen anterior.

6. La parte demandada apeló la decisión con fundamento en los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, especialmente en la Sentencia SU-230 de 2015. Dicho recurso fue resuelto mediante Sentencia del 17 de agosto de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, el cual revocó la Sentencia de primera instancia y, en consecuencia, negó las pretensiones de la demanda<sup>293</sup>.

El *ad quem* consideró que la pensión de la demandante debía liquidarse en los términos de los incisos 2° y 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, toda vez que el IBL es un aspecto excluido del régimen de transición en razón del precedente fijado por la Corte Constitucional<sup>294</sup>.

7. El 2 de octubre de 2017, la tutelante presentó acción de amparo contra la decisión adoptada por la Subsección A de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la confianza legítima. Argumentó que la decisión judicial se separa del precedente vertical del Consejo de Estado de manera errada, en abierto desconocimiento de la Sentencia de unificación proferida el 4 de agosto de 2010 por dicha corporación<sup>295</sup>. Por tanto, alegó que dicho fallo había incurrido en desconocimiento del precedente, defecto sustantivo y violación directa de la Constitución.

### **3.2. Actuación procesal**

La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante auto de 9 de diciembre de 2017<sup>296</sup> admitió la misma vinculó al proceso a COLPENSIONES y al Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá.

<sup>293</sup> Expediente T-6.911.556 Cuaderno II, folios 37 al 52.

<sup>294</sup> Expediente T-6.911.556 Cuaderno II, folios 37 al 52.

<sup>295</sup> Expediente T-6.911.556 Cuaderno II, folios 1 al 28.

<sup>296</sup> Expediente T-6.911.556 Cuaderno I, folio 55.

## **Respuesta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A**

El Magistrado Ponente de la decisión acusada explicó que el fallo se ajustó al precedente establecido por la Corte Constitucional en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, las cuales “*constituye[n] un precedente interpretativo de acatamiento obligatorio que no puede ser desconocido de forma alguna*”<sup>297</sup>, dado que el primero de dichos fallos definió la interpretación de los incisos 2° y 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en sede de control abstracto de constitucionalidad, es decir, con efecto *erga omnes* y de cosa juzgada constitucional. Por lo anterior, solicitó negar las pretensiones de la demanda.

## **Respuesta del Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá**

El fallador describió el trámite procesal que llevó a la adopción de la decisión atacada y solicitó tener en cuenta los razonamientos de hecho y de derecho expuestos en el fallo proferido el 12 de diciembre de 2016<sup>298</sup>.

## **Respuesta de COLPENSIONES**

La entidad solicitó declarar improcedente la acción de tutela, dado que la Sentencia cuestionada no ha materializado ninguna vulneración de derechos fundamentales<sup>299</sup>. Agregó que la cuestión abordada en la decisión no tiene relevancia constitucional, ni se configura defecto alguno, toda vez que el fallo se fundamentó en las normas aplicables al caso particular y se ajusta al precedente correspondiente.

### **3.3. Decisiones objeto de revisión**

#### **Sentencia de primera instancia**

Mediante Sentencia del 25 de enero de 2018, la Sección Quinta del Consejo de Estado negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por la accionante. La providencia señaló que la interpretación fijada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013 respecto del IBL en el régimen de transición “*fija el alcance de la norma y marca el sentido que siempre ha tenido la disposición que se analiza*”<sup>300</sup>. En tal sentido, determinó que la decisión acusada no desconoció el precedente aplicable y, en consecuencia, no se configuró el defecto alegado, por lo cual no procede el amparo.

#### **Impugnaciones**

<sup>297</sup> Afirmación extraída por el interviniente del auto 236 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>298</sup> Expediente T-6.911.556 Cuaderno II folio 66 y 67.

<sup>299</sup> Expediente T-6.911.556 Cuaderno II folio 70 a 73.

<sup>300</sup> Expediente T-6.911.556 Cuaderno II, folio 93 a 104. De la decisión adoptada se apartaron los Consejeros Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez y Carlos Enrique Moreno Rubio quienes salvaron el voto al considerar que la decisión del tribunal debía ser dejada sin efectos, pues el fallo debió respetar los derechos adquiridos de los pensionados y, por consiguiente, aplicar lo establecido en las Sentencias de unificación del Consejo de Estado.

El apoderado de la accionante impugnó el fallo del *a quo*. Como fundamento de su solicitud, en primer lugar, manifestó que la Sentencia C-634 de 2011 también les permite a los operadores apartarse de las Sentencias del alto tribunal cuando con ello materializan los derechos constitucionales en el caso bajo estudio<sup>301</sup>. En segundo lugar, indicó que con la decisión adoptada desconocieron el principio de igualdad, de progresividad y de favorabilidad en materia laboral y de seguridad social, así como los principios de confianza legítima y seguridad jurídica<sup>302</sup>.

### **Sentencia de segunda instancia<sup>303</sup>**

La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante providencia de 21 de junio de 2018, revocó la Sentencia de primera instancia, con base en los siguientes argumentos: (i) las decisiones de revisión de tutela (incluso las de unificación en dicha materia) tienen carácter prevalente únicamente en relación con la interpretación de la Constitución y de los derechos fundamentales en general, pero no sobre las materias estrictamente legales<sup>304</sup>; y (ii) la Sentencia bajo estudio incurrió en “*defecto sustantivo por desconocimiento del precedente establecido por el Consejo de Estado*”<sup>305</sup>. En tal sentido, no cumplió con la carga argumentativa pertinente, suficiente y necesaria para apartarse del mismo.

Por lo anterior, dejó sin efectos la Sentencia cuestionada mediante la acción de tutela y, en su lugar, ordenó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A que dictara una nueva Sentencia de segunda instancia, en la cual se acatará la jurisprudencia establecida por el Consejo de Estado.

## **4. Yolanda Cárdenas Cabrera contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C (expediente T-6.911.557)**

### **4.1. Hechos y pretensiones**

1. La accionante laboró como empleada pública en la Caja de Previsión Social Distrital durante 20 años y 9 meses.

2. Manifiesta que el 21 de enero de 2014, COLPENSIONES le reconoció la pensión de vejez de conformidad con la Ley 797 de 2003<sup>306</sup>. No obstante, tal decisión fue modificada por la administradora de pensiones el 8 de septiembre de 2014, por estimar que la actora es beneficiaria del régimen de transición y, por tanto, debía aplicarse el sistema pensional de la Ley 33 de 1985<sup>307</sup>.

<sup>301</sup> Expediente T-6.911.556 Cuaderno II, folio 112 a 126.

<sup>302</sup> “*Las personas deben conocer las reglas a las que están sometidas y esperan que los cambios sobre ellas se hagan de manera concreta, con información previa, sin desconocimiento del debido proceso y atendiendo a las situaciones particulares bajo un umbral de transición (...)*”. Expediente T-6.911.556 Cuaderno II, folio 115.

<sup>303</sup> Expediente T-6.879.514 Cuaderno II, folios 156 a 193.

<sup>304</sup> Expediente T-6.879.514 Cuaderno II, folios 156 a 193.

<sup>305</sup> Expediente T-6.879.514 Cuaderno II, folios 156 a 193.

<sup>306</sup> Resolución No. GNR 20796.

<sup>307</sup> Resolución Nro. GNR 313535 de 8 de septiembre de 2014.

3. La actora solicitó la reliquidación de su pensión de vejez, la cual fue negada el 15 de abril de 2015<sup>308</sup>. No obstante, como resultado del recurso de apelación presentado por la tutelante, el 1° de febrero de 2016 se ordenó reliquidar dicha prestación de conformidad con lo establecido en la Ley 33 de 1985, con un monto del 75% del IBL de los últimos 10 años de servicios<sup>309</sup>.

4. La actora interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los anteriores actos administrativos, pues pretendía que se reconociera la pensión de jubilación con base en el 75% del promedio de salario devengado en el último año de servicios.

5. El asunto correspondió al Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Bogotá. Dicha autoridad, en Sentencia del 12 de septiembre de 2016, accedió a las pretensiones de la demanda y ordenó la reliquidación de la pensión de jubilación de la accionante. A su turno, COLPENSIONES interpuso recurso de apelación contra esta decisión.

6. Mediante Sentencia del 29 de noviembre de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, revocó la decisión de primera instancia con fundamento en los pronunciamientos de la Corte Constitucional, entre los que se encuentran las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015. En consecuencia, negó las pretensiones de la demanda.

7. El 2 de febrero de 2018, la señora Cárdenas interpuso acción de tutela para obtener la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, los cuales considera vulnerados con ocasión de la citada providencia del 29 de noviembre de 2017. En su criterio, esta decisión desconoció: (i) el principio de interpretación *pro homine*; (ii) el precedente judicial de la Sección Segunda del Consejo de Estado; y (iii) que las Sentencias SU-230 de 2015, SU-427 de 2016 y SU-395 de 2017, fueron proferidas con posterioridad a la fecha en la que la accionante adquirió el derecho pensional<sup>310</sup>.

#### **4.2. Actuación procesal**

La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante auto de 5 de febrero de 2018 admitió la demanda y vinculó a COLPENSIONES y al Juzgado Quince Administrativo de Bogotá.

#### **Respuesta del Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Bogotá**

<sup>308</sup> Resolución No. GNR 108432 de 15 de abril de 2015

<sup>309</sup> Resolución VPB 4841 de 1 de febrero de 2016

<sup>310</sup> En su escrito de tutela, la accionante afirmó que se habían configurado las causales especiales de procedencia del amparo contra providencias judiciales denominadas defecto fáctico y decisión sin motivación. No obstante, la actora se limitó a afirmar dicha circunstancia, sin argumentar por qué razones se habían incurrido en tales defectos.

La jueza relató las actuaciones adelantadas en el caso en cuestión y manifestó que la Sentencia proferida por su despacho se fundamentó en la Sentencia de unificación del Consejo de Estado de 25 de febrero de 2016 y en el fallo de tutela T-615 de 2016<sup>311</sup>. Sin embargo, advirtió que con ocasión de la Sentencia SU-395 de 2017, ese despacho modificó la posición sobre la reliquidación pensional.

### **Respuesta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**

La Magistrada Ponente de la decisión cuestionada sostuvo que la Sentencia de 29 de noviembre de 2017 comprendió un análisis fáctico y jurídico serio del caso particular. En consecuencia, solicitó que se determine que no se encuentran vulnerados los derechos fundamentales de la accionante<sup>312</sup>.

#### **4.3. Decisiones objeto de revisión**

##### **Sentencia de primera instancia**

La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante Sentencia del 8 de marzo de 2018, negó la protección invocada por la accionante. Consideró que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, establecida en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, es la aplicable al caso en concreto, pues es “*la que fija el alcance de la norma y marca el sentido que siempre ha tenido la disposición que se analiza*”. De este modo, el IBL no es un aspecto sujeto a transición y debe calcularse con base en lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, es decir, con el promedio de los factores salariales sobre los cuales cotizó el afiliado durante los últimos 10 años de servicio. Por lo tanto, en la providencia acusada no se configuró el defecto alegado<sup>313</sup>.

##### **Impugnación**

La accionante impugnó la Sentencia de primera instancia. Reiteró los argumentos de la demanda<sup>314</sup> e indicó que la decisión del *a quo* tuvo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional que se profirieron con posterioridad a la consolidación de su derecho pensional. Agregó que la “*divergencia*” que existe entre las interpretaciones de esta Corporación y del Consejo de Estado sobre este asunto debe ser resuelta mediante la aplicación del principio de favorabilidad.

##### **Sentencia de segunda instancia**

La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante providencia de 21 de junio de 2018, revocó la Sentencia de tutela de la Sección Quinta de la misma Corporación, dejó sin efectos la providencia acusada y, en su lugar, ordenó al

<sup>311</sup> Expediente T-6.911.557 Cuaderno I. folio 21.

<sup>312</sup> Expediente T-6.911.557 Cuaderno I. folios 23 a 34.

<sup>313</sup> Expediente T-6.911.557 Cuaderno I. folios 36 a 45.

<sup>314</sup> Expediente T-6.911.557 Cuaderno I. folios 50 a 52.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca emitir un nuevo fallo en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, para que se adoptara el precedente jurisprudencial del máximo tribunal de lo contencioso administrativo<sup>315</sup>.

Al respecto, expuso que la Sentencia cuestionada incurrió en defecto sustantivo por desconocimiento del precedente establecido por el Consejo de Estado, el cual constituía “*precedente vinculante y de obligatorio cumplimiento para el Tribunal accionado, en tanto no existe pronunciamiento de control de constitucionalidad proferido por la Corte Constitucionalidad que fije un alcance distinto al artículo 36 de la Ley 100 de 1993*”<sup>316</sup>.

Para la Sección Primera, la Sentencia C-258 de 2013 tampoco tiene la condición de precedente para este caso, por cuanto el problema jurídico analizado en esa ocasión se concretó al régimen pensional de los congresistas y de otros altos dignatarios, sujetos a las previsiones señaladas en la Ley 4ª de 1992, supuesto distinto a aquel que debía resolver el Tribunal en la presente oportunidad.

## **5. Rafael Augusto Rueda Gutiérrez contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A (expediente T-6.919.786)**

### **5.1. Hechos y pretensiones**

1. El actor prestó sus servicios en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) por más de 20 años. Para el momento de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, contaba con más 35 años de edad y 23 años de servicios, por lo que era beneficiario del régimen de transición.

2. El 8 de noviembre de 2005, el SENA reconoció al demandante la pensión de jubilación en virtud de la Ley 33 de 1985 pero sin incluir todos los factores devengados durante el último año de servicios<sup>317</sup>. La entidad determinó que dicha prestación sería efectiva desde el día de su retiro (el cual ocurrió el 30 de junio de 2006).<sup>318</sup>

3. El 25 de noviembre de 2005, el accionante interpuso recurso de reposición contra la resolución que reconoció su pensión de vejez, solicitó su revocatoria parcial y la reliquidación de su pensión basada en todos los factores salariales devengados durante el último año de prestación de servicios. Dicho recurso fue resuelto de manera negativa el 6 de febrero de 2006<sup>319</sup> mediante acto administrativo que confirmó en todas sus partes la resolución de 8 de noviembre de 2005<sup>320</sup>.

<sup>315</sup> Expediente T-6.911.557 Cuaderno II, folios 63 a 99.

<sup>316</sup> Expediente T-6.911.557 Cuaderno II, folios 63 a 99.

<sup>317</sup> Expediente T-6.919.786 Cuaderno II, folios 29 y 30.

<sup>318</sup> Expediente T-6.919.786 Cuaderno II, folios 29 y 30.

<sup>319</sup> Mediante Resolución No. 000262 del 6 de febrero de 2006.

<sup>320</sup> Resolución No. 002230 de 2005. Expediente T-6.919.786 Cuaderno II, folios 32 y 33.

4. El tutelante solicitó la reliquidación de la pensión el 6 de abril de 2011. No obstante, el 13 de diciembre de 2011, el Grupo de Pensiones del SENA rechazó dicha solicitud<sup>321</sup> de conformidad con el precedente fijado por la Corte Constitucional en Sentencia T-1225 de 2008, referida al caso de un servidor del SENA<sup>322</sup>.

5. Inconforme con la decisión administrativa que negó sus pretensiones, el accionante ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del SENA y de COLPENSIONES, con el propósito de que se declarara la nulidad de los actos administrativos mencionados y se efectuara la reliquidación de su pensión con el 75% de todos los factores devengados durante el último año de servicio.

6. El Juzgado Veinticinco Administrativo Oral del Circuito de Bogotá conoció del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en primera instancia. Dicha autoridad, mediante fallo del 21 de febrero de 2017, negó las pretensiones de la demanda. El accionante impugnó la decisión y argumentó que la Ley 33 de 1985 debía aplicarse en su integralidad, de manera que se reliquidara su pensión con el 75% de todos los factores salariales devengados el último año de servicios<sup>323</sup>.

7. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, confirmó la Sentencia apelada mediante providencia del 31 de agosto de 2017. Argumentó que, de acuerdo con el precedente constitucional el IBL no es un aspecto contenido en el régimen de transición, *“por lo que debía darse cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 21 y 36, inciso tercero de la Ley 100 de 1993”*<sup>324</sup>.

8. Por medio de apoderada, el accionante interpuso acción de tutela en contra de las autoridades judiciales que tuvieron conocimiento del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Sostuvo que las decisiones acusadas incurrieran en defecto sustantivo, en la medida que desconocían el precedente judicial fijado por la Sentencia del Consejo de Estado el 4 de agosto de 2010, lo cual vulneraba sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la seguridad social de las personas de la tercera edad y al mínimo vital<sup>325</sup>. En consecuencia, solicitó que se emitiera un nuevo fallo que ordenara la reliquidación de su pensión teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados durante el último año de servicio.

## 5.2. Actuación procesal

<sup>321</sup> Por medio de Oficio número 2-2011-022967 del 13 de diciembre de 2011.

<sup>322</sup> Expediente T-6.919.786 Cuaderno II, folios 35 a 36.

<sup>323</sup> Expediente T-6.919.786 Cuaderno II, folios 18 a 20.

<sup>324</sup> Expediente T-6.919.786 Cuaderno II, folios 21 a 25. *“Destaca el Tribunal, que la Corte Constitucional fundó la decisión de la Sentencia de unificación de acuerdo con la ratio decidendi de la Sentencia C-258 de 2013, que “constituye un precedente interpretativo de acatamiento obligatorio que no puede ser desconocido en forma alguna” pronunciamiento en sede de control abstracto de constitucionalidad que define la interpretación de los incisos segundo y tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que es obligatorio en razón a sus efectos erga omnes y de cosa juzgada constitucional y que constituye precedente a seguir”.*

<sup>325</sup> Expediente T-6.919.786 Cuaderno II, folios 7 a 17.

Mediante auto del 15 de noviembre de 2017, la Sección Quinta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y vinculó al proceso al Juzgado Veinticinco Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, al SENA y a COLPENSIONES<sup>326</sup>.

### **Respuesta de COLPENSIONES**

La entidad manifestó que no se incurrió en vía de hecho alguna, en la medida en que las Sentencias SU-230 de 2015 y C-258 de 2013 indican que *“en todo caso el concepto de IBL debe entenderse de conformidad con las reglas señaladas por la Ley 100/93 y ajustado únicamente los factores determinados por el legislador con incidencia laboral”*<sup>327</sup>.

### **5.3. Decisiones objeto de revisión**

#### **Sentencia de primera instancia**

La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante providencia del 1° de marzo de 2018, indicó que no era posible afirmar la vulneración de los derechos fundamentales del accionante, en la medida que las autoridades judiciales accionadas adoptaron sus decisiones con sustento en el criterio de la Corte Constitucional, fijado en Sentencia C-258 de 2013 y reiterado en las providencias SU-230 de 2015 y SU-395 de 2017<sup>328</sup>.

Así, esa autoridad judicial concluyó que *“el ingreso base de liquidación no [es] un aspecto sujeto a transición y, por tanto, existe sujeción sobre esta materia a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 (...) en efecto, a quienes son beneficiarios del régimen de transición establecido en la mencionada ley se les calcula el IBL con base en lo dispuesto por la Ley 100 de 1993, esto es, con el promedio de los factores salariales sobre los cuales se cotizó durante los últimos 10 años”*<sup>329</sup>.

#### **Impugnación**

El accionante impugnó el fallo de primera instancia. Alegó que la aplicación de las Sentencias SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016 al caso concreto implica el desconocimiento del artículo 53 Superior<sup>330</sup>. Señaló que la figura de la condición más beneficiosa es aplicable a los pensionados beneficiarios del régimen de transición y que dicho precepto constitucional no puede verse

<sup>326</sup> Expediente T-6.919.786 Cuaderno II, folio 41. Tanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como el Juzgado Veinticinco Administrativo Oral del Circuito de Bogotá como el SENA guardaron silencio, pese a que fueron debidamente notificados.

<sup>327</sup> Expediente T-6.919.786 Cuaderno II, folios 71 a 79.

<sup>328</sup> Expediente T-6.919.786 Cuaderno II, folios 99 a 109. La Sección Quinta del Consejo de Estado indicó que el criterio dado por la Corte Constitucional: *“recoge cualquiera otra posición contraria, por el alcance que tienen, se reitera, las Sentencias de constitucionalidad que dicta la Corte Constitucional, respecto de las cuales, criterios como el de favorabilidad, entre otros, no tienen aplicación, si se tiene en cuenta que es la Sentencia de constitucionalidad la que fija el alcance de la norma y marca el sentido que siempre ha tenido la disposición que analiza”*.

<sup>329</sup> Expediente T-6.919.786 Cuaderno II, folios 99 a 109.

<sup>330</sup> Expediente T-6.919.786 Cuaderno II, folios 116 a 120.

afectado por el criterio de sostenibilidad fiscal mediante la aplicación de una interpretación restrictiva sobre el IBL.

### **Sentencia de segunda instancia**

Mediante providencia del 28 de junio de 2018, la Sección Primera del Consejo de Estado revocó la decisión del *a quo* y, en su lugar, amparó los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y a la igualdad del actor. Advirtió que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, incurrió en un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente establecido por el Consejo de Estado en Sentencia de Unificación del 4 de agosto de 2010, reiterado en Sentencia del 9 de febrero de 2017. Consideró que tales decisiones de la máxima autoridad de lo contencioso administrativo hacían *“inaplicables los razonamientos realizados por la Corte Constitucional”*<sup>331</sup>.

En este sentido, la Sección Primera indicó que *“las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en sede de tutela, y aún aquellas de unificación, no son precedente de obligatorio cumplimiento para los tribunales y jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en tanto existen Sentencias de unificación dictadas como Tribunal Supremo de la Jurisdicción y con fundamento en el artículo 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (...)”*<sup>332</sup>.

En consecuencia, ordenó dejar sin efectos la Sentencia de segunda instancia proferida dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y llamó la atención de la autoridad judicial que profirió dicho fallo *“ante el reiterado desconocimiento de la jurisprudencia fijada por este Alto Tribunal que ha llevado a que en sede de tutela se dejen sin efecto varias de sus decisiones”*<sup>333</sup>.

## **6. Adelmo Cortés Suárez contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A (expediente T-6.919.936)**

### **6.1. Hechos y pretensiones**

1. El accionante nació el 20 de diciembre de 1950 y trabajó para el Estado por más de 20 años, entre 1975 y 2014. Al entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, el tutelante contaba con más de 40 años de edad y más de 15 de servicio, por lo que es beneficiario del régimen de transición que contiene dicha disposición normativa.

2. El 13 de noviembre de 2013, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) le reconoció al señor Cortés Suárez pensión de vejez<sup>334</sup>.

<sup>331</sup> Expediente T-6.919.786. Cuaderno II, folios 145 a 176.

<sup>332</sup> Expediente T-6.919.786. Cuaderno II, folios 145 a 176.

<sup>333</sup> Expediente T-6.919.786. Cuaderno II, folios 145 a 176.

<sup>334</sup> Mediante Resolución No. RDP 052151 del 13 de noviembre de 2013.

3. El actor solicitó la reliquidación de su pensión, de modo que se incluyeran todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios, de conformidad con la Ley 33 de 1985<sup>335</sup>.

4. Relató que la UGPP negó su solicitud de reliquidación pensional, por lo que el accionante recurrió la decisión. No obstante, la entidad confirmó la resolución cuestionada el 29 de diciembre de 2015<sup>336</sup>.

5. Inconforme con los actos administrativos mencionados, el actor los demandó en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el propósito de que se reliquidara su pensión con base en el 75% de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios.

6. El proceso judicial fue conocido en primera instancia por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Zipaquirá, el cual declaró la nulidad de los actos administrativos acusados y accedió parcialmente a las pretensiones, en Sentencia del 5 de abril de 2017. En dicha providencia, se ordenó la reliquidación de la pensión con el 75% de todos los factores salariales devengados en el último año de servicio de conformidad con la Ley 33 de 1985, sin el reconocimiento de la prima técnica.

7. Ambas partes presentaron recurso de apelación en contra de la decisión de primera instancia<sup>337</sup>, el cual fue asignado para su conocimiento al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A. Dicha autoridad judicial, mediante providencia del 19 de octubre de 2017 revocó la Sentencia del *a quo*. Indicó que, de conformidad con el criterio expresado mediante Sentencia SU-230 de 2015, el “*monto*” de la pensión solo hace referencia al porcentaje (75%) mientras que “*el ingreso base de liquidación que se debe tener en cuenta es el que consagra el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es decir, el promedio de los salarios devengados que sirvieron de base para los aportes de los últimos 10 años*”<sup>338</sup>.

8. El señor Cortés Suárez presentó acción de tutela en contra de la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que se ampararan sus derechos fundamentales a la igualdad, a la seguridad social, a la favorabilidad y al debido proceso. Consideró que dicha Sentencia desconoció el precedente vertical sentado por el Consejo de Estado en fallo del 24 de noviembre de 2016, en el cual se extienden los efectos de la Sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010 expedida por la misma Corporación y no hay lugar a aplicar los fallos C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016 de la Corte Constitucional.

---

<sup>335</sup> Expediente T-6.919.936 Cuaderno II, folios 21 a 22.

<sup>336</sup> Por medio de Resolución RDP 056074 del 29 de diciembre de 2015.

<sup>337</sup> Expediente T-6.919.936 Cuaderno II, folios 23 a 31. La UGPP interpuso recurso de apelación contra el fallo proferido en primera instancia, por considerar que el IBL a calcular debía regirse por las normas de la Ley 100 de 1993, no por la Ley 33 de 1985, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional. A su vez, el demandante apeló la decisión de primera instancia y exigió la inclusión de la prima técnica en el cálculo de su pensión en tanto que, bajo su criterio, constituía factor salarial.

<sup>338</sup> Expediente T-6.919.936 Cuaderno II, folios 23 a 31.

Dentro de los argumentos expuestos en el escrito de tutela, el accionante manifestó que no es viable la aplicación de la Sentencia SU-230 de 2015 en su caso, en la medida que dicho fallo se refiere a la situación de un trabajador oficial, no de un empleado público<sup>339</sup>. Adicionalmente, esgrimió que su pensión de jubilación fue reconocida antes de la expedición de la Sentencia SU-230 de 2015 por lo que, con base en el artículo 48 Superior, era un derecho adquirido<sup>340</sup>. De este modo, alegó que se había incurrido en desconocimiento del precedente y defecto sustantivo.

## 6.2. Actuación procesal

Mediante auto del 13 de diciembre de 2017, la Sección Quinta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y vinculó al proceso al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Zipaquirá y a la UGPP<sup>341</sup>.

### **Respuesta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A**

El Magistrado Ponente de la decisión cuestionada solicitó al Consejo de Estado negar las peticiones elevadas en tanto consideró que no se configuró violación alguna a los derechos fundamentales del accionante, *“toda vez que la Sentencia cuestionada se fundamentó en la interpretación fijada por la Corte Constitucional sobre la exclusión del IBL como un aspecto del régimen de transición”*<sup>342</sup>. De este modo, el criterio establecido por esta Corporación constituye un precedente de acatamiento obligatorio que no puede ser desconocido de manera alguna y que se enmarca en la Sentencia C-258 de 2013, pronunciamiento en sede de control abstracto de constitucionalidad que define la interpretación de los incisos segundo y tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y que, en consecuencia, es obligatorio en razón a sus efectos *erga omnes* y de cosa juzgada constitucional<sup>343</sup>.

### **Respuesta de la UGPP**

La entidad solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela interpuesta, en tanto no se presentó vulneración a derecho fundamental

<sup>339</sup> Expediente T-6.919.936 Cuaderno II, folios 1 a 11.

<sup>340</sup> Expediente T-6.919.936 Cuaderno II, folios 1 a 11.

<sup>341</sup> Expediente T-6.919.936 Cuaderno II, folio 72. Adicionalmente, se notificó de la admisión de la tutela a los magistrados de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado para que, si lo consideraran pertinente, presentaran informe sobre los hechos y argumentos de la acción de tutela. El Juez Segundo Administrativo de Zipaquirá, se abstuvo de emitir pronunciamiento respecto de la presente controversia.

<sup>342</sup> Expediente T-6.919.936 Cuaderno II, folios 79 a 83.

<sup>343</sup> Expediente T-6.919.936 Cuaderno II, folios 79 a 83. El Tribunal indicó adicionalmente que, mediante fallo de tutela del 10 de agosto de 2017, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, dejó sentada la discrepancia de criterios que poseen la Corte Constitucional y el Consejo de Estado sobre la materia de la controversia. En consecuencia, indicó que *“no es dable sostener que el tribunal incurrió en vulneración de derechos fundamentales al acoger el criterio de interpretación sostenido por la Corte Constitucional, pues ante uno y otro escenario el operador jurídico puede hacer válido su criterio, hasta tanto la Corte, dentro del control concreto de constitucionalidad de la norma en comento, estudie lo correspondiente a la tensión existente entre los derechos constitucionales que se ciernen en el caso”*.

alguno<sup>344</sup>. Indicó que lo pretendido por la parte actora es sustituir una decisión judicial ejecutoriada, proferida por el juez natural de la causa que acató el precedente de la Corte Constitucional, por medio del uso indebido de la acción de tutela. Subrayó que el amparo no puede ser empleado como un mecanismo sustitutivo de la vía ordinaria y que, adicionalmente, el tutelante se limitó a mencionar las causales de procedibilidad del amparo contra Sentencia, pero no comprobó el cumplimiento de dichos requisitos<sup>345</sup>.

Entre otros argumentos, la UGPP sostuvo que no es posible acceder a las pretensiones del accionante en la medida que ello implicaría una grave afectación a la sostenibilidad financiera del sistema pensional, tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional. Agregó que no es viable la interposición de la acción de tutela en el presente caso, ya que no se agotaron todos los mecanismos de defensa con que cuenta el accionante e indicó que no es clara la existencia de un perjuicio irremediable. Finalmente, añadió que la acción de tutela no es la vía adecuada para reclamar prestaciones económicas<sup>346</sup>.

### 6.3. Decisiones objeto de revisión

#### Sentencia de primera instancia<sup>347</sup>

La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante Sentencia del 15 de febrero de 2018, negó las pretensiones de la accionante. Consideró que la autoridad judicial cuestionada no incurrió en defecto alguno al extender los alcances jurídicos de la Sentencia C-258 de 2013 a su caso, pues dicho precedente fijó como regla general que el IBL no quedaba cobijado por las normas del régimen de transición<sup>348</sup>.

Agregó que la posición establecida por la Corte Constitucional en Sentencia C-258 de 2013 prevalece sobre cualquier otra interpretación contraria, incluyendo la manifestada por el Consejo de Estado. Por ende, *“criterios como el de favorabilidad, entre otros, no tienen aplicación, si se tiene en cuenta que*

<sup>344</sup> Expediente T-6.919.936 Cuaderno II, folios 84 a 103.

<sup>345</sup> Expediente T-6.919.936. Cuaderno II, folios 84 a 103. Se afirma en el escrito que, el actor, además de su pensión, *“tiene una relación laboral desvirtuando cualquier vulneración de derechos fundamentales como al mínimo vital o vida digna”*.

<sup>346</sup> Expediente T-6.919.936. Cuaderno II, folios 84 a 103.

<sup>347</sup> Debido a que la ponencia de tutela discutida en la sesión realizada el 1 de febrero de 2018 no obtuvo la mayoría requerida en la Sección Quinta del Consejo de Estado, por medio de auto del 1 de febrero de 2018, se ordenó la designación de conjuez. Mediante Acta del 6 de febrero de 2018 se designó como conjuez a la Dra. Julieta Rocha Amaya con el propósito de que dirimiera el empate existente.

<sup>348</sup> Expediente T-6.919.936 Cuaderno II, folios 139 a 149. La Sección Quinta afirmó que *“la regla que fijó la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013 y que reiteró en la SU-230 de 2015, cuya posición prima frente a las demás Altas Cortes, por ser el órgano encargado de la guarda de la Constitución, consiste en que el ingreso base de liquidación no era un aspecto sujeto a transición y, por tanto, existe sujeción sobre esta materia a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. En consecuencia, a quienes son beneficiarios del régimen de transición establecido en la mencionada ley se les calculará el IBL con base en lo dispuesto por la Ley 100 de 1993, esto es, con el promedio de los factores salariales sobre los cuales se cotizó durante los últimos 10 años de servicio o todo el tiempo si este fuere superior (artículo 36) o inferior (artículo 21)”*.

*es la Sentencia de constitucionalidad la que fija el alcance de la norma y marca el sentido que siempre ha tenido la disposición que analiza*”<sup>349</sup>.

Así mismo, destacó que, de conformidad con el Auto 229 de 2017, que declaró la nulidad de la Sentencia T-615 de 2016, para obtener la calidad de beneficiario del régimen de transición, la persona debió adquirir su estatus pensional antes del 31 de diciembre de 2014, por lo que no es posible aceptar que la Sentencia SU-230 de 2015 aplique solo para los casos en los cuales se consolidó el derecho pensional con posterioridad a dicha providencia<sup>350</sup>.

### **Impugnación**

El accionante impugnó el fallo de primera instancia. Manifestó que la providencia cuestionada incurrió en violación directa de la Constitución, pues vulnera el principio de confianza legítima en tanto la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se expidió mientras se encontraba vigente la Sentencia T-615 de 2016. Agregó que no puede desconocerse que el Consejo de Estado es órgano de cierre en su jurisdicción, por lo que debe aplicarse su jurisprudencia, especialmente la proveniente de Sentencias de unificación, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011<sup>351</sup>.

### **Sentencia de segunda instancia**

La Sección Primera del Consejo de Estado, a través de Sentencia del 28 de junio de 2018, revocó la decisión de primera instancia proferida por la Sección Quinta de la misma Corporación. En su lugar, amparó los derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social e igualdad del accionante y ordenó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, que dictara una nueva Sentencia<sup>352</sup>.

Afirmó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente establecido por el Consejo de Estado en la Sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010 y reiterado en las Sentencias del 25 de febrero de 2016 y 9 de febrero de 2017<sup>353</sup>. Agregó la Sala que la Sentencia C-258 de 2013 no constituye un precedente para este caso en la medida que aborda un problema jurídico distinto referido al régimen pensional de congresistas y altos funcionarios. Advirtió también que la autoridad judicial accionada no cumplió con la carga argumentativa pertinente, necesaria y suficiente para apartarse del criterio jurisprudencial del Consejo de Estado, ya que no se analizó la aplicabilidad de las Sentencias de la Corte Constitucional a la controversia.

## **6.4. Actuaciones llevadas a cabo por la Corte Constitucional en sede de revisión**

<sup>349</sup> Expediente T-6.919.936. Cuaderno II, folio 135.

<sup>350</sup> Expediente T-6.919.936 Cuaderno II, folio 135.

<sup>351</sup> Expediente T-6.919.936 Cuaderno II, folios 156 a 167.

<sup>352</sup> Expediente T-6.919.936 Cuaderno II, folios 219 a 250.

<sup>353</sup> Expediente T-6.919.936 Cuaderno II, folios 219 a 250.

Por medio de **Auto del 29 de octubre de 2018**<sup>354</sup>, la Magistrada Sustanciadora ofició a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, para que remitiera copia simple de las decisiones judiciales de primera y segunda instancia del proceso contencioso administrativo de nulidad y restablecimiento del derecho.

### **Respuesta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**

En atención a la solicitud formulada por la Magistrada Sustanciadora, la corporación judicial accionada remitió copia simple de los fallos de primera y segunda instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>355</sup>.

### **Respuesta del Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Zipaquirá**

Por medio de comunicación electrónica<sup>356</sup>, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Zipaquirá remitió copia simple de las Sentencias proferidas por dicha autoridad el 5 de abril de 2017 y por la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 19 de octubre de 2017, en el marco del trámite contencioso administrativo.

### **Respuesta del accionante Adelmo Cortés Suárez**

Mediante apoderado, el actor solicitó que la Corte Constitucional confirme la decisión de segunda instancia dictada en el proceso de tutela. Aseguró que contaba con más de 20 años de servicios para la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, por lo cual tiene un derecho adquirido a su pensión.

Agregó que el precedente jurisprudencial contenido en la Sentencia de unificación del Consejo de Estado, proferida el 28 de agosto del 2018, no resulta aplicable a su caso, por cuanto es posterior a la fecha en que se consolidó su derecho pensional. Además, afirmó que esta posibilidad desconocería sus derechos fundamentales y los principios de confianza legítima y de favorabilidad.

## **7. Vielsa Calderón de Garzón contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C (expediente T-6.925.081)**

### **7.1. Hechos y pretensiones**

1. La actora se desempeñó como servidora pública de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) desde el 1° de enero de 1974 y hasta el 31 de marzo de 2005.

<sup>354</sup> Expediente T.6.919.936 Cuaderno I, folio 41.

<sup>355</sup> Expediente T.6.919.936 Cuaderno I, folio 21.

<sup>356</sup> Expediente T.6.919.936 Cuaderno I, folio 44.

2. El 23 de noviembre de 2004, CAJANAL<sup>357</sup> reconoció pensión de vejez en favor de la accionante de conformidad con lo establecido en la Ley 33 de 1985. Posteriormente, dicho acto administrativo fue revocado el 31 de julio de 2006<sup>358</sup> mediante resolución que reliquidó la prestación con un 85% del Ingreso Base de Liquidación de los últimos 10 años, de conformidad con la Ley 100 de 1993.

3. El 9 de abril de 2013, la señora Calderón de Garzón solicitó que se tuvieran en cuenta para la reliquidación de su pensión todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios, petición que fue negada por la UGPP el 11 de junio de 2013<sup>359</sup>.

4. La tutelante presentó recurso de apelación en contra de dicha decisión. No obstante, la entidad confirmó íntegramente el acto impugnado por medio de Resolución del 12 de agosto de 2013<sup>360</sup>.

5. La actora promovió demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la UGPP, con el propósito de que se declarara la nulidad de las Resoluciones que negaron la reliquidación de la pensión de vejez y, en consecuencia, se tuvieran en cuenta todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, para efectos de calcular el valor de su pensión.

6. El proceso se adelantó en primera instancia ante el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo de Bogotá, el cual mediante Sentencia del 17 de agosto de 2016 accedió a las pretensiones de la demandante y ordenó reliquidar su pensión de jubilación *“con el 75% de todo lo devengado durante el año inmediatamente anterior al retiro del servicio, esto es, 01 de abril de 2014 al 31 de marzo de 2015”*<sup>361</sup>.

7. La UGPP interpuso recurso de apelación en contra de la decisión judicial mencionada, el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C. Dicha corporación revocó la Sentencia de primera instancia y, en su lugar, negó las pretensiones por medio de providencia del 14 de febrero de 2018<sup>362</sup>. Lo anterior, por cuanto, de conformidad con el precedente fijado por la Corte Constitucional, a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 a la demandante le faltaban menos de 10 años para consolidar el derecho pensional. En esa medida, la prestación

---

<sup>357</sup> Resolución 25448 del 23 de noviembre de 2004.

<sup>358</sup> Resolución 37926 del 31 de julio de 2006.

<sup>359</sup> Expediente T-6.925.081 Cuaderno II, folios 62 y 63. Resolución 026321 del 11 de junio de 2013.

<sup>360</sup> Expediente T-6.925.081 Cuaderno II, folios 64 a 67. Resolución RPD 036720 del 12 de agosto de 2013.

<sup>361</sup> Expediente T-6.925.081 Cuaderno II, folios 12 a 14.

<sup>362</sup> Expediente T-6.925.081 Cuaderno II, folios 3 a 11. La Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca indicó que *“teniendo en cuenta que la Corte Constitucional ha insistido que su interpretación se hace bajo la égida de la Carta Política y ha sostenido en reiteradas providencias, sobre la forma de interpretar el régimen de transición de la Ley 100 de 1992, mientras que el Consejo de Estado no ha sentado posición unificada frente a los recientes pronunciamientos de la Corte Constitucional, se adoptarán los lineamientos expuestos por esta última en las Sentencias C-528 de 2013 y SU-230 de 2015, reiterado en las Sentencias SU-427 de 2016, SU-210 de 2017 y SU-395 de 2017, según el cual el IBL no está sometido al régimen de transición, y por tanto, dicho aspecto se encuentra sujeto a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993”*.

corresponde debe calcularse respecto del promedio del tiempo que faltare para la adquisición de tal derecho.

8. La accionante interpuso, por medio de apoderado, acción de tutela en contra de la providencia dictada por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de que se protejan sus derechos fundamentales a la igualdad, la seguridad social y protección a la tercera edad, por el supuesto desconocimiento del precedente judicial del Consejo de Estado fijado en Sentencia del 12 de diciembre de 2017, al no liquidar su pensión de vejez teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en el último año de servicio<sup>363</sup>.

## **7.2. Actuación procesal**

Mediante auto del 15 de marzo de 2018, la Sección Quinta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y vinculó al proceso al Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la UGPP<sup>364</sup>.

### **Respuesta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**

El Magistrado Ponente de la decisión cuestionada adujo que la misma se encontraba ajustada a derecho por cuanto, *“luego de analizar todo el material probatorio obrante, la norma aplicable al caso y la jurisprudencia correspondiente, se concluyó que la accionante no tenía derecho a que se le reliquidara su pensión con todos los factores del último año de servicios”*<sup>365</sup>. Dicha afirmación se sustentó en la aplicabilidad del precedente contenido en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 para el caso concreto. Adicionalmente, el Tribunal indicó que el estudio de la acción de tutela de la referencia es improcedente, por cuanto no se reúnen los requisitos generales y especiales de procedibilidad de la acción.

### **Respuesta de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP –**

Por su parte, la UGPP estableció que el IBL no puede estar sujeto al régimen de transición, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por lo cual la pensión de la accionante debe liquidarse de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993<sup>366</sup>.

## **7.3. Decisiones objeto de revisión**

### **Sentencia de primera instancia**<sup>367</sup>

<sup>363</sup> Expediente T-6.925.081 Cuaderno II, folios 15 a 23.

<sup>364</sup> Expediente T-6.925.081 Cuaderno II, folio 26. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá guardaron silencio.

<sup>365</sup> Expediente T-6.925.081 Cuaderno II, folios 36 a 38.

<sup>366</sup> Expediente T-6.925.081 Cuaderno II, folios 40 a 79.

<sup>367</sup> Expediente T-6.925.081 Cuaderno II, folios 88 a 98.

La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante Sentencia del 18 de abril de 2018 negó el amparo de los derechos fundamentales invocados, por considerar que la autoridad judicial no desconoció el precedente constitucional aplicable al caso y, por lo tanto, no se configuró el defecto alegado, pues la decisión aplicó la regla jurisprudencial fijada por la Corte Constitucional en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015<sup>368</sup>.

### **Impugnación**<sup>369</sup>

La accionante impugnó la decisión anterior. Argumentó que el fallo de primera instancia no tuvo en cuenta lo previsto en los artículos 10 y 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la medida en que no se tuvo en cuenta el precedente horizontal de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que en Sentencia de unificación del 25 de febrero de 2016 indicó que: *“el criterio invariable de esta Corporación, sostenido en forma unánime por más de veinte años, ha sido y es que el monto de las pensiones de régimen de transición pensional comprende la base (generalmente el ingreso salarial del último de servicios) y el porcentaje dispuesto legalmente (que es por regla general el 75%)”*<sup>370</sup>.

### **Sentencia de segunda instancia**<sup>371</sup>

La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante Sentencia del 5 de julio de 2018 revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, concedió el amparo de los derechos fundamentales invocados por la accionante. Manifestó que la decisión del Tribunal accionado desconoció el precedente establecido por el Consejo de Estado mediante la Sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010 y efectuó una aplicación errónea de las providencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016 proferidas por la Corte Constitucional.

Así, la Sección Primera indicó que: *“las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en sede de tutela, y aún aquellas de unificación, no son precedente de obligatorio cumplimiento para los Tribunales y Jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en tanto existen Sentencias de unificación dictadas como Tribunal Supremo de la Jurisdicción y que con fundamento en el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, fijan el criterio unificado de la Corporación respecto de la determinación de índice base de liquidación de las pensiones sometidas al régimen de transición, y que en concreto señalan*

<sup>368</sup> Expediente T-6.925.081 Cuaderno II, folios 88 a 98. La Sección Quinta del Consejo de Estado en su calidad de juez constitucional, indicó que la decisión judicial cuestionada *“concluyó que los actos administrativos acusados en sede ordinaria se encuentran ajustados a derecho, pues en los términos del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, la parte accionante no tiene derecho a la reliquidación del beneficio pensional que le fuera reconocido incluyendo todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, pues el régimen de transición solo tiene incidencia en los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo, más no en el ingreso base de liquidación (...) lo anterior encuentra fundamento en la posición actual de la Corte Constitucional, autoridad que ostenta la calidad de órgano de cierre frente a la interpretación y alcance de la norma”*.

<sup>369</sup> Expediente T-6.925.081 Cuaderno II, folios 107 a 109.

<sup>370</sup> Expediente T-6.925.081 Cuaderno II, folios 107 a 109.

<sup>371</sup> Expediente T-6.925.081 Cuaderno II, folios 173 a 195.

*que en virtud del principio de inescindibilidad, para el efecto debe tenerse en cuenta la regulación contenida en la ley anterior y no lo previsto en el artículo 21 de la ley 100 de 1993*<sup>372</sup>.

Con fundamento en lo anterior, ordenó revocar la Sentencia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado y dejó sin efectos la decisión del 14 de febrero de 2018, proferida por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

## **8. Susana Luna de Castro contra el Tribunal Administrativo de Nariño (expediente T-6.925.092)**

### **8.1. Hechos y pretensiones**

1. La tutelante se desempeñó como funcionaria pública por más de 20 años. La última institución en la cual prestó sus servicios fue la Registraduría Nacional del Estado Civil.
2. Mediante resolución del 21 de diciembre de 2011<sup>373</sup>, CAJANAL reconoció la pensión de jubilación a la accionante.
3. Inconforme con lo determinado por dicho acto administrativo, la accionante inició un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que se reliquidara la pensión de jubilación con inclusión del 75% de todos los factores salariales devengados en el último año de trabajo.
4. El proceso fue conocido en primera instancia por el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Mocoa, el cual, mediante fallo del 3 de febrero de 2016, declaró la nulidad parcial de la Resolución del 21 de diciembre de 2011 y accedió a la reliquidación de la pensión en un porcentaje equivalente al 75% del promedio de lo devengado durante el último año de servicios<sup>374</sup>.
5. La UGPP apeló la decisión judicial. Manifestó que, de conformidad con las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia No. 37432 del 15 de marzo de 2011 y No. 39487 del 1 de diciembre de 2009 y de las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 de la Corte Constitucional, las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 se deben liquidar de acuerdo al tiempo que les hiciera falta o los últimos 10 años de servicio, en la medida en que el IBL no es un aspecto sujeto a la transición.
6. El 20 de octubre de 2017, el Tribunal Administrativo de Nariño revocó la Sentencia proferida por el Juzgado Único Administrativo de Mocoa y negó las pretensiones de la demanda<sup>375</sup>. Indicó que, a partir de la lectura del inciso 2° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que llevó a cabo la Corte Constitucional en

<sup>372</sup> Expediente T-6.925.081 Cuaderno II, folios 173 a 195.

<sup>373</sup> Resolución UGM 021454 del 21 de diciembre de 2011.

<sup>374</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 11 a 16.

<sup>375</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 17 a 29.

la Sentencia C-258 de 2013, circunscrita originalmente al artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 y, posteriormente, extendida a los demás regímenes especiales a través de las Sentencias SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016, es la que mejor se armoniza con el sistema de seguridad social en materia pensional pues atiende a los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia<sup>376</sup>.

7. La accionante presentó solicitud de amparo en contra de la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño, pues consideró que vulneraba sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, por lo que solicitó que se revoque dicho y, en su lugar, se reestablezca el derecho en la forma pedida en la demanda<sup>377</sup>.

En su escrito de tutela, la accionante indica que la autoridad judicial accionada incurrió en un defecto sustantivo y que desconoció el precedente judicial vertical, ya que no respetó la jurisprudencia del máximo órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa al aplicar, erróneamente, los argumentos de constitucionalidad de la Corte Constitucional en Sentencia C-258 de 2013 y que giran en torno a un régimen de privilegio establecido en la Ley 4ª de 1992<sup>378</sup>.

## 8.2. Actuación procesal

Mediante Auto del 9 de noviembre de 2017, la Sección Quinta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y vinculó al proceso al Juzgado Único Administrativo del Circuito de Mocoa y a la UGPP<sup>379</sup>. Así mismo, el 11 de diciembre de 2017 se designó como Conjuez del asunto de la referencia a la doctora Julieta Rocha Amaya<sup>380</sup>.

## Respuesta del Tribunal Administrativo de Nariño

El Magistrado Ponente de la decisión cuestionada solicitó negar el amparo constitucional, en tanto consideró que no se vulneraron los derechos fundamentales de la accionante, pues la Sentencia presenta un análisis juicioso

<sup>376</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 17 a 29. Por lo tanto, el Tribunal en virtud del principio de autonomía e independencia judicial, decidió acoger el precedente trazado por la Corte Constitucional que define el cálculo del monto de las mesadas pensionales “únicamente, (i) con base en los factores constitutivos de salario, es decir, los que tuvieron carácter remunerativo del servicio, (ii) sobre los cuales se hubieran efectuado las cotizaciones respectivas al sistema de seguridad social, y (iii) en atención al promedio de lo devengado, por el trabajador, durante los últimos 10 años de servicio”.

<sup>377</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 1 al 10.

<sup>378</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 1 al 10.

<sup>379</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 33 y 34. El Juzgado Único Administrativo de Mocoa, se abstuvo de emitir pronunciamiento, no obstante estar debidamente notificado.

<sup>380</sup> En relación con la designación como Conjuez de la doctora Julieta Rocha Amaya, la Sentencia de primera instancia del proceso de la referencia indica que aquella “había resultado sorteada en el expediente radicado No. 11001-03-15-000-2017-02455-00, de conformidad con lo dispuesto en auto del 9 de noviembre de 2017. La decisión de la Sala de designar el mismo conjuez para resolver los asuntos que presentaran identidad fáctica y jurídica, se adoptó luego de realizar un ejercicio de ponderación en el que se consideró que debía darse prevalencia al principio de seguridad jurídica sobre el de legalidad” (expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 96 y 97).

de todas las pruebas que obran en el plenario, las cuales fueron confrontadas con la jurisprudencia constitucional aplicable al asunto en particular<sup>381</sup>.

Manifestó que adoptó la postura establecida por la Corte Constitucional en Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015. Agregó que, de conformidad con la Sentencia de tutela del 29 de marzo de 2017, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, se puso de presente que actualmente existen dos posiciones en materia de reliquidación pensional, una defendida por la Corte Constitucional y otra por el Consejo de Estado y que, en virtud de los principios de autonomía e independencia judicial, se podía acoger cualquiera de ellas pues ambas eran válidas<sup>382</sup>.

### **Respuesta de la UGPP**

Solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela, puesto que no se cumplen los requisitos establecidos para su presentación. Subsidiariamente, pidió que se desestimen las pretensiones del amparo constitucional, dado que no existe vulneración alguna a los derechos fundamentales de la accionante<sup>383</sup>.

Indicó que lo pretendido por la actora es sustituir una decisión judicial debidamente expedida por el juez natural de la causa, por lo que resulta improcedente. Agregó que el litigio fue surtido con respeto al principio de doble instancia y que la tutelante no cumplió con el requisito de demostrar un perjuicio irremediable o afectación al mínimo vital<sup>384</sup>.

## **8.3. Decisiones objeto de revisión**

### **Sentencia de primera instancia**

El 25 de enero de 2018, la Sección Quinta del Consejo de Estado negó la solicitud de amparo constitucional. Consideró que el cálculo del IBL con base en el promedio de los últimos diez años de servicio efectuado por el Tribunal Administrativo de Nariño no desconoció el precedente aplicable al caso por lo que no se configuró el defecto alegado<sup>385</sup>.

Sostuvo que la regla fijada por la Corte Constitucional en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, de acuerdo con la cual el ingreso base de liquidación no es un aspecto sujeto a transición y, por tanto, se debe acatar lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. En consecuencia, a quienes son beneficiarios del régimen de transición establecido en dicha ley, se les debe calcular el IBL con base en el promedio de los factores salariales sobre los cuales se cotizó durante los últimos 10 años de servicio<sup>386</sup>.

<sup>381</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 41 al 43.

<sup>382</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 41 al 43.

<sup>383</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 46 al 68.

<sup>384</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 46 al 68.

<sup>385</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 107 al 118.

<sup>386</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 107 al 118. La Sección Quinta hizo énfasis en que la posición jurisprudencial expuesta, fue reafirmada en providencias T-078 de 2014, A-326 de 2014, SU-230 de 2015, T-060 de 2016, SU-427 de 2016 y SU-210 de 2017 de forma que se puede concluir que el modo de promediar la

## Impugnación

La accionante impugnó el fallo de primera instancia. Adujo que el *a quo* desconoció que la Sección Segunda del Consejo de Estado no ha variado su postura e, incluso, en un fallo de 2017 sostuvo que la Sentencia C-258 de 2013 únicamente estableció un precedente respecto del régimen de la Ley 4ª de 1992, por lo cual concluyó que es falso que exista una postura divergente entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional<sup>387</sup>.

Añadió que en otros casos se ha accedido a pretensiones muy similares, de manera que se han favorecido los derechos de sus propios compañeros de trabajo. Por lo tanto, si se deniegan sus pretensiones se vulneraría su derecho a la igualdad<sup>388</sup>.

## Sentencia de Segunda Instancia

Mediante providencia del 28 de junio de 2018, la Sección Primera del Consejo de Estado revocó la Sentencia de primera instancia y amparó los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al acceso a la justicia de la accionante<sup>389</sup>.

El *ad quem* consideró que el Tribunal Administrativo de Nariño interpretó erróneamente de las Sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016 debido a que los presupuestos fácticos y jurídicos de dichas decisiones no se adecuan a la situación de la accionante, por lo que no constituyen precedente para la controversia planteada<sup>390</sup>.

Afirmó que las Sentencias de tutela de la Corte Constitucional no son precedentes de obligatorio cumplimiento para los jueces de lo contencioso administrativo, en tanto existen Sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado como Máximo Tribunal de aquella jurisdicción<sup>391</sup>.

Resaltó que la Sentencia SU-210 de 2017 se ocupó de pensiones de altos funcionarios del Estado, quienes aumentaban de manera exorbitante su salario en el último año de servicios para obtener una prestación que no correspondía a su historia laboral en perjuicio de la sostenibilidad del sistema. Por ende, alegó que las consideraciones contenidas en dicho fallo no eran aplicables al presente asunto<sup>392</sup>.

Finalmente, consideró que la Sentencia cuestionada desconocía los principios de progresividad, favorabilidad e integralidad del régimen pensional, por lo que

---

base de liquidación no puede ser el estipulado en la legislación anterior, pues el régimen de transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización.

<sup>387</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 132 al 136.

<sup>388</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 132 al 136.

<sup>389</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 218 al 237.

<sup>390</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 218 al 237.

<sup>391</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 218 al 237.

<sup>392</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 218 al 237.

ordenó al Tribunal Administrativo de Nariño proferir una nueva decisión de segunda instancia<sup>393</sup>.

## **9. Ana Josefa Moreno Porras contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C (expediente T-7.006.210)**

### **9.1. Hechos y pretensiones**

1. La accionante trabajó como empleada pública del Fondo Educativo Regional de Bogotá. Mediante resolución del 14 de marzo de 2006 el ISS le reconoció una pensión de vejez<sup>394</sup>, la cual fue modificada el 17 de enero de 2007<sup>395</sup>.

2. El 27 de enero de 2016, la actora solicitó la reliquidación de la aludida prestación con el propósito de que COLPENSIONES modificara los actos administrativos expedidos e incluyera todos los factores salariales devengados en el año anterior al retiro del servicio, de acuerdo con lo establecido en la Ley 33 de 1985. La entidad respondió de manera negativa a la mencionada petición el 8 de marzo de 2016<sup>396</sup>.

3. La accionante interpuso recurso de apelación en contra del aludido acto administrativo, el cual fue resuelto mediante resolución del 16 de mayo de 2016<sup>397</sup>, la cual reliquidó la pensión con base en el IBL de los últimos 10 años de cotizaciones.

4. La tutelante presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los actos administrativos proferidos por COLPENSIONES. Solicitó la reliquidación y pago de su pensión de jubilación con inclusión de todos los factores salariales devengados durante el año anterior al retiro del servicio.

5. El proceso fue conocido en primera instancia por el Juzgado Séptimo Administrativo de Oralidad de Bogotá, el cual, en Sentencia del 25 de abril de 2017 accedió a las pretensiones de la demanda. Argumentó que, de acuerdo con las Leyes 33 y 62 de 1985, la situación más favorable para la determinación del IBL es el promedio de lo devengado durante el último año de servicios de conformidad con lo solicitado por el demandante<sup>398</sup>.

6. El apoderado judicial de la entidad demandada apeló la sentencia de primera instancia, al considerar que debía aplicarse el precedente sentado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-427 de 2016, en la cual se estipuló que, en este caso, debe contabilizarse el IBL respecto de los 10 años anteriores al retiro del servicio<sup>399</sup>.

---

<sup>393</sup> Expediente T-6.925.092 Cuaderno II, folios 218 al 237.

<sup>394</sup> Mediante Resolución No. 009644 del 14 de marzo de 2006.

<sup>395</sup> Resolución No. 722 del 17 de enero de 2007.

<sup>396</sup> Resolución No. GNR 73279 del 8 de marzo de 2016.

<sup>397</sup> Resolución No. VPB 21719 del 16 de mayo de 2016.

<sup>398</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folios 17 a 42.

<sup>399</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folios 17 a 42.

7. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, por medio de Sentencia del 21 de marzo de 2018 revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, negó las pretensiones de la demanda. Consideró el *ad quem* que, de conformidad con la interpretación realizada por la Corte Constitucional, el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 permite la aplicación del régimen prestacional anterior únicamente en cuanto a edad, tiempo de servicio y monto o tasa de reemplazo. Por su parte, el IBL es el consagrado en la Ley 100 de 1993 y debe calcularse con los factores establecidos en el Decreto 1158 de 1994, respecto de los cuales cotizó la empleada<sup>400</sup>.

8. La demandante presentó acción de tutela por estimar que la decisión judicial de segunda instancia en el proceso contencioso administrativo incurrió en un defecto sustantivo y en desconocimiento del precedente del Consejo de Estado que ordena la liquidación de la pensión de jubilación con el 75% de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, en aplicación de la Ley 33 de 1985<sup>401</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la accionante consideró que la autoridad judicial cuestionada vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al mínimo vital. Por lo tanto, solicitó que se le ordene al Tribunal Administrativo de Cundinamarca reajustar la pensión de vejez con aplicación del 75% del promedio mensual de los salarios devengados en el último año de servicios, incluyendo todos los factores salariales correspondientes<sup>402</sup>.

## **9.2. Actuación procesal**

Mediante Auto del 30 de abril de 2018, la Sección Quinta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y vinculó al proceso al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Bogotá y a COLPENSIONES<sup>403</sup>.

### **Respuesta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C**

La Magistrada Ponente de la decisión judicial cuestionada indicó que la misma comprometió un análisis fáctico y jurídico serio del caso particular. Por lo anterior, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la tutelante<sup>404</sup>.

### **Respuesta del Juzgado Séptimo Contencioso Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá**

El fallador estableció que, tanto la Sentencia de primera instancia del proceso contencioso administrativo como las actuaciones proferidas en el mismo se

<sup>400</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folios 17 a 42.

<sup>401</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folios 17 a 42.

<sup>402</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folios 17 a 42.

<sup>403</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folios 45 al 46. En dicha oportunidad procesal, COLPENSIONES guardó silencio.

<sup>404</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folio 58.

ajustaban a los preceptos constitucionales y legales, por cuanto se adoptó la decisión que se adecuaba a los elementos fácticos, jurídicos y probatorios presentados<sup>405</sup>.

### 9.3. Decisiones objeto de revisión

#### Sentencia de primera instancia

Por medio de Sentencia del 7 de junio de 2018, la Sección Quinta del Consejo de Estado negó la acción de tutela interpuesta, al considerar que el cálculo del IBL con base en el promedio de los últimos 10 años de servicio, efectuado por la autoridad judicial accionada, no desconoció el precedente aplicable al caso, razón por la cual no se configuró el defecto alegado<sup>406</sup>.

La Sala indicó que, con anterioridad a la expedición de la Sentencia C-258 de 2013, se presentaba un escenario de posiciones encontradas entre el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia en relación con la aplicación del IBL a quienes se encontraban en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993. No obstante, la jurisprudencia de la Corte Constitucional estableció que el IBL no es un aspecto sujeto a transición, por lo que existe sujeción en la materia a lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993<sup>407</sup>.

La Sección Quinta consideró que la posición fijada por la Corte Constitucional en los términos expuestos prevalece sobre la interpretación que realicen las demás Altas Cortes y recoge cualquier otra posición contraria, incluyendo la manifestada por el Consejo de Estado, de modo que *“criterios como el de favorabilidad, entre otros, no tienen aplicación, si se tiene en cuenta que es la Sentencia de constitucionalidad la que fija el alcance de la norma y marca el sentido que siempre ha tenido la disposición que analiza”*<sup>408</sup>.

Por lo anterior, el Máximo Tribunal de lo contencioso administrativo concluyó que los actos administrativos acusados se encontraban ajustados a derecho y determinó que la decisión judicial cuestionada no desconoció el precedente aplicable ni incurrió en un defecto material o sustantivo.

#### Impugnación

La accionante impugnó la decisión de primera instancia por estimar que esta vulneraba su derecho a la igualdad, por cuanto en casos similares se ha concedido judicialmente *“la reliquidación de las pensiones de los empleados oficiales en virtud de la Ley 33 de 1985”*<sup>409</sup>. Agregó que, al aplicar de manera errada el precedente del Consejo de Estado, se vulneró su derecho al debido

<sup>405</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folio 55.

<sup>406</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folios 72 al 82.

<sup>407</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folios 72 al 82.

<sup>408</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folios 72 al 82.

<sup>409</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folios 88 al 105.

proceso y al negar la reliquidación correspondiente se afectó también su derecho al mínimo vital<sup>410</sup>.

Así mismo, sostuvo que la providencia impugnada incurrió en defecto material o sustantivo, pues la autoridad judicial cuestionada decidió equivocadamente sobre las peticiones elevadas con base en una interpretación errada de la Ley 100 de 1993 y en abierto desconocimiento de los pronunciamientos del Consejo de Estado<sup>411</sup>.

### **Sentencia de Segunda Instancia**

La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante Sentencia del 16 de agosto de 2018, revocó el fallo de primera instancia, por estimar que la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca efectivamente desconoció el precedente aplicable y vulneró los derechos fundamentales de la accionante<sup>412</sup>.

Adujo que el *a quo* efectuó una interpretación errónea de las Sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016, debido a que los presupuestos fácticos y jurídicos de dichas decisiones no se adecúan a la situación fáctica y jurídica de la actora, por lo que no constituyen precedente para la controversia planteada<sup>413</sup>.

Igualmente, expuso que *“las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en sede de tutela, y aún aquellas de unificación, no son precedente de obligatorio cumplimiento para los jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”*<sup>414</sup>, pues son las Sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado las que fijan el criterio de dicha Corporación en relación con asuntos de orden legal.

De igual modo, resaltó que la Sentencia SU-210 de 2017 precisó las circunstancias en las que se debía interpretar el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en casos de pensiones de altos funcionarios del Estado que aumentaban de manera exorbitante su salario en el último año de servicio para obtener una pensión que no correspondía a su historia laboral en perjuicio de la sostenibilidad del sistema<sup>415</sup>. No obstante, precisó que la actora no se encuentra adscrita a un régimen de altos dignatarios sino al de la Ley 33 de 1985, por lo cual tales consideraciones no resultan aplicables a su caso<sup>416</sup>.

## **10. Jorge Hernán Mejía Barreneche contra el Tribunal Administrativo de Risaralda (expediente T-7.019.536)**

### **10.1. Hechos y pretensiones**

<sup>410</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folios 88 al 105.

<sup>411</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folios 88 al 105.

<sup>412</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folios 157 a 174.

<sup>413</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folios 157 a 174.

<sup>414</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folios 157 a 174.

<sup>415</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folios 157 a 174.

<sup>416</sup> Expediente T-7.006.210 Cuaderno II, folios 157 a 174.

1. El actor es beneficiario del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pues para el 1° de abril de 1994 contaba con más de 15 años de servicio en la Rama Judicial del Poder Público.
2. El 6 de agosto de 2013, COLPENSIONES reconoció al accionante la pensión de vejez<sup>417</sup>. Dicha prestación fue liquidada a partir de los factores salariales que fueron la base de cotización de aportes durante los últimos 10 años de servicio, de conformidad con el Decreto 1158 de 1994.
3. El 11 de octubre de 2013, el tutelante solicitó a COLPENSIONES la reliquidación de la referida prestación económica, de conformidad con los Decretos 546 de 1971, 717 de 1978 y 1045 de 1978. Sin embargo, la entidad guardó silencio.
4. El señor Mejía Barreneche presentó demanda contencioso administrativa con el propósito de obtener la nulidad del acto ficto o presunto generado por el silencio de la administradora de pensiones. Solicitó que se condenara a COLPENSIONES a reliquidar la pensión de acuerdo con el salario más alto devengado en el último año de servicios.
5. El 21 de noviembre de 2016 el Juzgado Segundo Administrativo de Pereira, que conoció del proceso en primera instancia, negó las pretensiones de la demanda. Argumentó que, de acuerdo con el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional contenido en la Sentencia SU-230 de 2015 *“es claro que el beneficio que se deriva del régimen de transición contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se circunscribe únicamente a los requisitos de edad, tiempo de servicios y tasa de reemplazo, mas no al Ingreso Base de Liquidación, ya que dicho aspecto (...) no se encuentra sujeto a transición”*<sup>418</sup>.
6. El demandante presentó recurso de apelación en contra de la Sentencia de primera instancia, por considerar que las restricciones establecidas en la Sentencia C-258 de 2013 son exclusivas de las pensiones de los congresistas y, por extensión, de las pensiones de los magistrados de las Altas Cortes. Por ende, adujo que debía aplicársele el régimen de transición en su integralidad<sup>419</sup>.
7. La decisión del *a quo* fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Risaralda mediante providencia del 31 de agosto de 2017. Consideró que de conformidad con la interpretación realizada por la Corte Constitucional en Sentencias SU-230 de 2015 y SU-395 de 2017, el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 permite únicamente la aplicación del régimen pensional anterior respecto de la edad, el tiempo de servicios y el monto, mientras que el IBL se rige por lo dispuesto en la Ley 100 de 1993<sup>420</sup>.

---

<sup>417</sup> Mediante la Resolución No. VPB 3276 del 06 de agosto de 2013.

<sup>418</sup> Expediente T-7.019.536, Cuaderno II, folios 19 al 31.

<sup>419</sup> Expediente T-7.019.536, Cuaderno II, folios 33 al 53.

<sup>420</sup> Expediente T-7.019.536, Cuaderno II, folios 33 al 53.

8. El señor Mejía Barreneche, por medio de apoderado, interpuso acción de tutela en contra de las decisiones judiciales mencionadas. En su criterio, tales fallos desconocieron el precedente dictado por el Consejo de Estado en sus Sentencias de unificación y vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, a la buena fe, a la confianza legítima y a la seguridad jurídica<sup>421</sup>.

## 10.2. Actuación procesal

Mediante auto del 26 de octubre de 2017, la Sección Segunda del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y vinculó al proceso al Juzgado Segundo Administrativo de Pereira, a COLPENSIONES y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado<sup>422</sup>.

### Respuesta del Tribunal Administrativo de Risaralda

El Tribunal cuestionado solicitó denegar el amparo invocado en tanto *“la Sentencia que dio origen a la presente acción de tutela no se fundamentó en normas inexistentes o inconstitucionales, por el contrario, se sustentó en la interpretación que esta Colegiatura efectuó a partir de un ejercicio hermenéutico del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y de la interpretación realizada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 7 de mayo de 2007, SU-230 de 2015, SU-427 del 11 de agosto de 2016 y SU-395 de 2017, de lo cual se concluye que la citada providencia observó los cánones constitucionales, legales y jurisprudenciales sin que pueda argumentarse una indebida interpretación de los mismos”*<sup>423</sup>.

Agregó que la interpretación que sustenta el fallo proferido se realizó en el marco de la autonomía judicial, que ha sido ampliamente protegida por la jurisprudencia constitucional<sup>424</sup>.

### Respuesta del Juzgado Segundo Administrativo de Pereira

El fallador pidió negar la acción de tutela interpuesta. Manifestó que acogió *“a plenitud los precedentes de la Honorable Corte Constitucional plasmados en las Sentencias SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016 que resultaban vinculantes y de obligatorio acatamiento para este juzgado, en preferencia incluso a los precedentes del Honorable Consejo de Estado referentes al tema”*<sup>425</sup>.

## 10.3. Decisiones objeto de revisión

### Sentencia de primera instancia

<sup>421</sup> Expediente T-7.019.536, Cuaderno II, folios 1 al 16.

<sup>422</sup> Expediente T-7.019.536, Cuaderno II, folio 56. COLPENSIONES y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, pese a haber sido debidamente notificados, guardaron silencio.

<sup>423</sup> Expediente T-7.019.536, Cuaderno II, folios 77 al 81.

<sup>424</sup> Expediente T-7.019.536, Cuaderno II, folios 77 al 81.

<sup>425</sup> Expediente T-7.019.536, Cuaderno II, folios 74 y 75.

El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, mediante Sentencia del 30 de noviembre de 2017, negó el amparo invocado al encontrar que el Tribunal accionado se apartó del criterio establecido por la máxima autoridad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para acoger la postura de la Corte Constitucional, de manera suficientemente sustentada en virtud de los principios de autonomía e independencia judicial<sup>426</sup>.

*Sostuvo que “el solo hecho de contrariar el criterio interpretativo de un operador jurídico (en este caso, el Consejo de Estado), no puede considerarse per se como el desconocimiento del precedente judicial, pues dicha manifestación corresponde al ejercicio de la función prevista a cargo de los jueces, conforme se deduce del contenido normativo de los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial (...) Además, como quedó visto, en la Sentencia reprochada, el Tribunal cumplió con la carga de transparencia de exponer las razones por las cuales, ante la existencia de posiciones diversas provenientes de dos altas Corporaciones, optó por aplicar la fijada por la Corte Constitucional”<sup>427</sup>.*

### **Impugnación**

El accionante impugnó la decisión adoptada en primera instancia. Alegó que no era procedente aplicar las Sentencias de la Corte Constitucional, en la medida en que adquirió el derecho con antelación a la expedición de esas decisiones judiciales, por lo que el juez de la causa debía respetar el principio de confianza legítima<sup>428</sup>.

Sostuvo que debía acogerse la postura del Consejo de Estado, según la cual *“los pronunciamientos de la Corte Constitucional no pretendieron generalizar los efectos de los distintos regímenes pensionales”<sup>429</sup>*. En tal sentido, indicó que el máximo tribunal de lo contencioso administrativo *“ha optado por la inaplicación de las Sentencias C-258 de 2013 y las demás de unificación por vía de tutela que ha proferido la Corte Constitucional, frente al IBL de Ley 100 de 1993”<sup>430</sup>*. Por lo tanto, en la medida en que se otorgó un trato desigual a su caso, se vulneró su derecho a la igualdad.

### **Sentencia de segunda instancia**

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante Sentencia del 29 de agosto de 2018, revocó la Sentencia proferida por la Sección Segunda de dicha Corporación y, en su lugar, concedió el amparo de los derechos fundamentales invocados por el accionante<sup>431</sup>.

<sup>426</sup> Expediente T-7.019.536, Cuaderno II, folios 85 al 91.

<sup>427</sup> Expediente T-7.019.536, Cuaderno II, folios 85 al 91.

<sup>428</sup> Expediente T-7.019.536, Cuaderno II, folios 110 al 124.

<sup>429</sup> Expediente T-7.019.536, Cuaderno II, folios 110 al 124.

<sup>430</sup> Expediente T-7.019.536, Cuaderno II, folios 110 al 124.

<sup>431</sup> Expediente T-7.019.536, Cuaderno II, folios 169 al 174.

En criterio de esta autoridad judicial, “*se trata de una persona que durante toda su vinculación con la Rama Judicial ocupó el cargo de Oficial Mayor, sin que se adviertan vinculaciones precarias, abuso del derecho o fraude a la ley*”<sup>432</sup>. Por tanto, no es posible aplicar la regla contenida en la Sentencia SU-230 de 2015, pues esta decisión “*se refiere a la forma de analizar la transición de aquellos que se encontraran dentro del régimen general anterior que no era otro que la Ley 33 de 1985, sin hacer mención alguna a regímenes como el de la Rama Judicial*”<sup>433</sup>.

Por lo tanto, la Sección Cuarta consideró que la decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda no tuvo en cuenta el contexto específico de los servidores de la Rama Judicial que, así como el accionante, estaban exentos de la aplicación de la regla jurisprudencial establecida en la Sentencia SU-230 de 2015. En consecuencia, dejó sin efectos la mencionada decisión y ordenó al Tribunal proferir un nuevo fallo que se ajuste a las consideraciones expuestas<sup>434</sup>.

## **11. Fabio Augusto Suárez Lozano contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C (expediente T-7.035.791)**

### **11.1. Hechos y pretensiones**

1. El actor se desempeñó como empleado público desde el 1° de febrero de 1982 hasta el 30 de junio de 2007. Para la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 contaba con más de 40 años, por lo cual es beneficiario del régimen de transición planteado en dicha norma.

2. El 11 de junio de 2006, CAJANAL reconoció al accionante la pensión de jubilación<sup>435</sup>, la cual fue reliquidada el 25 de marzo de 2009<sup>436</sup>.

3. No obstante, el tutelante consideró que dicha prestación fue liquidada sin tener en cuenta todos los factores salariales devengados en su último año de servicio, por lo que el 6 de marzo de 2013 solicitó la revisión del acto administrativo que reliquidó su pensión.

4. El 17 de mayo de 2013, CAJANAL negó la petición referida en el numeral anterior<sup>437</sup> y señaló que contra dicha determinación no procedía recurso alguno.

5. En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el accionante demandó los mencionados actos administrativos y alegó que debía aplicarse la Ley 33 de 1985 para efectos de la liquidación de su pensión, de manera que se tuviera en cuenta el 75% de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios.

<sup>432</sup> Expediente T-7.019.536, Cuaderno II, folios 169 al 174.

<sup>433</sup> Expediente T-7.019.536, Cuaderno II, folios 169 al 174.

<sup>434</sup> Expediente T-7.019.536, Cuaderno II, folios 169 al 174.

<sup>435</sup> Mediante la Resolución No. 32873 del 11 de junio de 2006.

<sup>436</sup> Por medio de la Resolución 15551 del 25 de marzo de 2009.

<sup>437</sup> Por medio de auto No. 007096 del 17 de mayo de 2013.

6. El 13 de junio de 2016, el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Bogotá negó las pretensiones elevadas por el demandante<sup>438</sup>. Arguyó que, de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-230 de 2015, para determinar la mesada pensional de un beneficiario del régimen de transición, se debe tener en cuenta la edad, el tiempo de servicios y la tasa de reemplazo del régimen anterior. En contraste, el IBL no es un aspecto sujeto a transición, por lo cual se rige por lo previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993<sup>439</sup>.

7. En desacuerdo con dicha interpretación, el demandante interpuso recurso de apelación contra el fallo mencionado. Afirmó que el *a quo* se equivocó al extender los efectos *inter partes* de la Sentencia SU-230 de 2015 al caso concreto. Agregó que la jurisprudencia constitucional ha indicado que los jueces tienen el deber de observar las Sentencias de los órganos de cierre de su jurisdicción. Finalmente, resaltó que la Sentencia SU-230 de 2015 se refiere a un régimen especial y fue proferida con posterioridad a que el accionante adquiriera el derecho pensional, por lo que no debe ser aplicada para efectos de la controversia analizada.

8. El 7 de marzo de 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmó la decisión de primera instancia. Indicó que, de conformidad con las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 “*mientras lo relativo a la edad, el tiempo de servicios y la tasa de reemplazo se encuentran regulados por el régimen pensional anterior, la forma de liquidar dicha prestación se sujeta a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993*”<sup>440</sup>.

9. El tutelante interpuso amparo constitucional en contra de las decisiones proferidas por las autoridades judiciales en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, por estimar que vulneraban sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social y desconocían los principios constitucionales de favorabilidad e irrenunciabilidad de los derechos laborales. De conformidad con el tutelante, incurrieron en defecto sustantivo y en desconocimiento del precedente jurisprudencial en sentido vertical, ya que no tuvieron en cuenta la Sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado el 4 de agosto de 2010<sup>441</sup>.

## 11.2. Actuación procesal

<sup>438</sup> Expediente T-7.035.791, Cuaderno II, folios 30 al 42.

<sup>439</sup> Expediente T-7.035.791, Cuaderno II, folios 30 al 42. Sostuvo el fallador que fue necesario “*apartarse de las Sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado el 4 de agosto de 2010 y el 25 de febrero de 2016, pues pese a que funcionalmente dicha Corporación representa el órgano de cierre de la jurisdicción Contencioso Administrativa, las decisiones de la Corte Constitucional que interpretan las normas constitucionales u legales aplicables al caso concreto, como ya se precisó, son de aplicación preferente y de obligatoria observancia para los jueces al resolver asuntos puestos a su consideración, pues de lo contrario, se configuraría una vía de hecho por defecto sustantivo que haría procedente la acción de tutela contra providencias judiciales*”.

<sup>440</sup> Expediente T-7.035.791, Cuaderno II, folios 43 al 51.

<sup>441</sup> Expediente T-7.035.791, Cuaderno II, folios 1 al 10.

Mediante auto del 11 de mayo de 2018, la Sección Quinta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y vinculó al proceso al Juzgado Trece Administrativo de Bogotá, a la UGPP y al Hospital Santa Clara<sup>442</sup>.

### **Respuesta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**

El Tribunal accionado se opuso a las pretensiones de la acción de tutela. Manifestó que la decisión no incurrió en vicio alguno que llevara a la afectación de los derechos del accionante. Por el contrario, destacó que el fallo cuestionado se adoptó con base en las normas pertinentes y en la interpretación de la Corte Constitucional sobre esta materia<sup>443</sup>.

### **Respuesta del Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Bogotá**

La jueza rindió un informe de lo actuado en el proceso y agregó que *“las decisiones proferidas en primera y segunda instancia, en primer lugar, se encuentran ajustadas a derecho, están regidas por los principios de objetividad, imparcialidad e independencia del juez, y, en segundo lugar, en ellas quedaron expuestos todos los fundamentos fácticos, jurídicos y jurisprudenciales en que se basaron las mismas”*<sup>444</sup>.

### **Intervención de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–.**

La entidad se opuso a las pretensiones del amparo constitucional e indicó que la parte actora pretende *“sustituir una decisión judicial ejecutoriada, proferida por el juez natural de la causa, quien con base en la normativa y jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional y del Consejo de Estado, vigente para la época de los hechos, confirmó un fallo de primera instancia que negó de manera acertada las pretensiones de la demanda”*<sup>445</sup>.

Añadió que no se demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable ni la vulneración de los derechos a la vida digna o al mínimo vital, por cuanto el accionante goza efectivamente de su pensión de vejez. Finalmente, explicó que la tutela no es el mecanismo idóneo para reclamar prestaciones económicas.

### **Intervención de la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.**

La entidad expuso que carece de competencia para efectuar la reliquidación de la pensión del accionante o para modificar el sentido de los fallos cuestionados. Por lo tanto solicitó ser desvinculada del proceso<sup>446</sup>.

## **11.3. Decisiones objeto de revisión**

<sup>442</sup> Expediente T-7.035.791, Cuaderno II, folios 100 y 101.

<sup>443</sup> Expediente T-7.035.791, Cuaderno II, folios 125 y 126.

<sup>444</sup> Expediente T-7.035.791, Cuaderno II, folio 111.

<sup>445</sup> Expediente T-7.035.791, Cuaderno II, folios 127 a 148.

<sup>446</sup> Expediente T-7.035.791, Cuaderno II, folios 115 a 121.

### **Sentencia de primera instancia**

La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante Sentencia del 21 de junio de 2018, negó la protección de los derechos fundamentales invocados por el accionante al encontrar que la autoridad judicial no desconoció el precedente constitucional aplicable al caso y, por lo tanto, no se configuró el defecto alegado<sup>447</sup>.

La Sala indicó que la regla fijada por la Corte Constitucional en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 constituye un precedente obligatorio que prevalece sobre las decisiones de otras Altas Cortes, en tanto se trata de la Corporación encargada de la guarda de la Constitución.

De conformidad con lo anterior, sostuvo que *“el ingreso base de liquidación no era un aspecto sujeto a transición y, por tanto, existe sujeción sobre esta materia a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. En consecuencia, a quienes son beneficiarios del régimen de transición establecido en la mencionada ley se les calculará el IBL con base en lo dispuesto por la Ley 100 de 1993”*<sup>448</sup>.

### **Impugnación**

El accionante impugnó la decisión de primera instancia al considerar que dicho fallo se limitó a pronunciarse sobre el desconocimiento del precedente y omitió estudiar la violación directa de la Constitución que se configuró en la sentencia cuestionada. En tal sentido, sostuvo que se transgredieron otros derechos fundamentales invocados como el debido proceso, la seguridad social, los principios de favorabilidad, irrenunciabilidad e imprescriptibilidad de los derechos laborales y el derecho a la igualdad<sup>449</sup>.

Precisó que la decisión del a quo no aplicó la jurisprudencia más favorable para el caso concreto dada la existencia de una Sentencia de unificación del Consejo de Estado que ordena tener en cuenta todos los factores salariales percibidos durante el último año de servicios en el caso de los beneficiarios del régimen de transición.

### **Sentencia de segunda instancia**

La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante Sentencia del 16 de agosto de 2018, revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, concedió el amparo de los derechos fundamentales invocados por el accionante, al advertir que la decisión del Tribunal accionado incurrió en *“defecto sustantivo por desconocimiento del precedente establecido por el Consejo de Estado mediante la Sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, el cual ha sido reiterado*

<sup>447</sup> Expediente T-7.035.791, Cuaderno III, folios 164 al 174.

<sup>448</sup> Expediente T-7.035.791, Cuaderno III, folios 164 al 174.

<sup>449</sup> Expediente T-7.035.791, Cuaderno III, folios 182 al 192.

*en las Sentencias de unificación de 25 de febrero de 2016 y 9 de febrero de 2017*”<sup>450</sup>.

Adujo que las decisiones de la Corte Constitucional no se refirieron a la interpretación del artículo 21 de la Ley 100 de 1993, por lo cual, en el asunto de la referencia, tales fallos “*no tienen prevalencia sobre las Sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado*”<sup>451</sup>. En este sentido, la Sentencia C-258 de 2013 no constituye precedente aplicable pues no examinó un problema jurídico semejante en razón a que su análisis se restringió al régimen pensional de los congresistas y otros altos dignatarios. Finalmente, agregó que el fallo acusado no cumplió con la carga argumentativa pertinente, suficiente y necesaria para apartarse del precedente del Consejo de Estado.

---

<sup>450</sup> Expediente T-7.035.791, Cuaderno III, folios 268 al 304.

<sup>451</sup> Expediente T-7.035.791, Cuaderno III, folios 268 al 304.