

T-018-18

Sentencia T-018/18

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

CARACTERIZACION DEL DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO COMO CAUSAL DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

El defecto sustantivo se ha caracterizado por la existencia de un error en la providencia judicial, originado en el proceso de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas sometidas al conocimiento del juez; si bien es cierto, a las autoridades judiciales se les reconoce autonomía e independencia, esta facultad no es absoluta, sino que se encuentra limitada por el orden jurídico establecido y por los principios, garantías y derechos emanados de la Carta Política.

DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

El desconocimiento del precedente Constitucional se predica únicamente de aquel fijado por este Tribunal, y la causal se configura cuando el funcionario judicial se aparta de la regla de decisión dada para resolver la controversia, sin la carga de argumentación requerida.

REGIMEN DE TRANSICION PREVISTO EN EL ARTICULO 36 DE LA LEY 100 DE 1993-Reiteración de jurisprudencia/MONTO E INGRESO BASE DE LIQUIDACION EN EL MARCO DEL REGIMEN DE TRANSICION-Precedente establecido en la sentencia C-258/13

Existe un precedente constitucional consolidado, imperante y en vigor, según el cual, el monto de la pensión reconocida en favor de quienes son beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, no puede calcularse conforme al IBL estipulado en la legislación anterior, sino al previsto en el inciso tercero de la referida

norma, regla que fijó este Tribunal en la sentencia C-258 de 2013 y que hizo extensiva en la SU-230 de 2015. En ese sentido, a quienes son beneficiarios del régimen de transición se les calculará el IBL con base en el promedio de los factores salariales devengados durante los últimos 10 años de servicio.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defecto sustantivo, al desatender lo consagrado en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, para en su lugar reliquidar pensión de vejez con lo dispuesto en las Leyes 33 y 62 de 1985

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por desconocimiento del precedente constitucional establecido en la sentencia C-258/13, según la cual, el monto de la pensión reconocida en favor de quienes son beneficiarios del régimen de transición no puede calcularse conforme al IBL estipulado en la legislación anterior

Efectivamente se estructuró la causal de desconocimiento del precedente Constitucional, por cuanto, las decisiones adoptadas dentro del proceso contencioso administrativo promovido por el INCORA, hoy UGPP, desconocieron la posición consolidada de este tribunal constitucional, vigente y en vigor, según la cual, el monto de la pensión reconocida en favor de quienes son beneficiarios del régimen de transición no puede calcularse conforme al IBL estipulado en la legislación anterior, en este caso la Ley 33 de 1985, sino en lo previsto en el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993

Referencia: Expediente T-5.661.689

Acción de tutela interpuesta por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP- contra el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Cartagena y el Tribunal Administrativo de Bolívar.

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por las Secciones Cuarta y Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la acción de tutela instaurada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP- contra el Tribunal Administrativo de Bolívar y el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Cartagena.

I. ANTECEDENTES

1. Incidente y decreto de nulidad de la sentencia T-615 de 2016

1.1 El 19 de enero de 2017, el Subdirector Jurídico Pensional de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP-, formuló incidente de nulidad contra la sentencia T-615 de 2016, al considerar que la misma contrarió el precedente constitucional establecido en las sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, T-078 de 2014, SU-230 de 2015, SU-427 de 2016 y el auto 326 de 2014.

1.2 La Sala Plena de la Corte Constitucional, a través del Auto N°. 229 del 10 de mayo de 2017, acogió los argumentos de la entidad accionante; en consecuencia, resolvió declarar la nulidad de la referida providencia y devolver el expediente a la correspondiente Sala de Revisión, con el fin de que se procediera a emitir nueva sentencia, conforme a los lineamientos jurisprudenciales que fueron desarrollados.

2. La solicitud de tutela

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, en adelante -UGPP-, promovió acción de tutela contra el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Cartagena y el Tribunal Administrativo de Bolívar, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, con ocasión de las decisiones proferidas dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho (lesividad), adelantado por la UGPP contra la señora Delcy del Río Arellano, en las que se dispuso la reliquidación de la pensión de vejez reconocida en favor de esta última, en cuantía equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicios, cuando lo adecuado era efectuar la liquidación con el promedio de lo percibido en el tiempo que le hiciere falta para adquirir el

derecho pensional, como lo establecen la Ley 100 de 1993 y la jurisprudencia constitucional consolidada en la materia.

3. Fundamento fáctico y pretensión

3.1 Señaló la UGPP que la señora Delcy del Río Arellano nació el 4 de junio de 1951 y trabajó en el Ministerio de Agricultura desde el 19 de octubre de 1973 hasta el 30 de junio de 2003, por lo cual, acumuló un total de 1.072,2 días de servicio, y adquirió su estatus pensional el 4 de junio de 2006.

3.3 Indicó que el monto de la prestación pensional fue calculada de conformidad con lo establecido en los artículos 21, 33 y 34 de la Ley 100 de 1993, a saber, aplicando el 85% del promedio de lo devengado en los diez (10) últimos años de servicio.

3.4 Puso de presente que formuló acción de nulidad y restablecimiento del derecho (lesividad), con el fin de obtener la nulidad del acto por medio del cual se reconoció la pensión a la señora Delcy del Río Arellano, pues en su concepto, la prestación debió liquidarse con el 76.32% del promedio de lo devengado en los últimos diez (10) años de servicio.

3.5 Explicó que la señora Delcy del Río Arellano promovió demanda de reconvención, en la cual solicitó la nulidad parcial de la resolución que le reconoció la pensión de vejez, al considerar que fue expedida con falsa motivación, ya que, para determinar el monto de la prestación se aplicaron parámetros establecidos en la Ley 100 de 1993, cuando la norma aplicable era la Ley 33 de 1985, toda vez que es beneficiaria del régimen de transición.

3.6 Planteó que el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Cartagena, mediante sentencia del 31 de marzo de 2014, negó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la UGPP. Sin embargo, acogió los argumentos de la demanda de reconvención y en consecuencia, dispuso la reliquidación de la pensión de vejez, conforme a lo establecido en la Ley 33 de 1985, esto es, en un monto equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicio, incluyendo todos los factores salariales.

3.7 Destacó que el INCORA apeló la anterior decisión, y que el recurso fue resuelto por el

Tribunal Administrativo de Bolívar mediante sentencia del 26 de junio de 2015, en la cual modificó la decisión de primera instancia “teniendo en cuenta que [la pensión] deb[ía] liquidarse en cuantía equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados por aquella durante el último año de servicios, incluyendo los factores de liquidación la asignación básica mensual, y una doceava parte de la bonificación por servicios prestados”[1].

3.8 Expuso que en cumplimiento de lo anterior, mediante Resolución RDP 049090 de 24 de noviembre de 2015, reliquidó la pensión de vejez de la señora Delcy del Río Arellano, aumentándola a \$978.425, además precisó que al momento de interponer la acción de tutela, la mesada pensional ascendía a la suma de \$1.319.677.

3.9 Aclaró que la obligación impuesta al extinto INCORA fue trasladada a la UGPP, entidad encargada de reportar mes a mes al FOPEP[2] el pago de la prestación.

3.10 Refirió que interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Bolívar y el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Cartagena, con ocasión de las decisiones proferidas dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que estas contradicen el ordenamiento jurídico, al disponer la reliquidación de la pensión reconocida en favor de la señora Del Río Arellano teniendo en cuenta el 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio, incluyendo asignación básica mensual, bonificación por servicios y bonificación por compensación, cuando lo correcto es que corresponda al promedio de lo percibido en los 10 años anteriores a que se cause el derecho.

3.11 Por lo anterior, la UGPP solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, y en consecuencia, se ordene al Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Cartagena y al Tribunal Administrativo de Bolívar lo siguiente:

i) Dejar sin efectos las sentencias cuestionadas.

ii) Ordenar al Tribunal Administrativo de Bolívar que dicte una nueva sentencia ajustada a derecho, y reliquide la pensión de vejez de la señora Delcy del Río Arellano de acuerdo con

lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

iii) Dejar sin efectos la Resolución RDP 049090 del 24 de noviembre de 2015, mediante la cual se dio cumplimiento a los fallos dictados por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Cartagena y el Tribunal Administrativo de Bolívar.

4. Decisiones judiciales controvertidas mediante la acción de tutela

A continuación la Sala de Revisión reseña el contenido de las decisiones judiciales impugnadas por la UGPP a través de la presente acción de tutela.

4.1 El 31 de marzo de 2014, el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Cartagena accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda de reconvención, al declarar la nulidad parcial de la Resolución 01830 del 30 de octubre de 2006, por medio de la cual el extinto INCORA reconoció la pensión de vejez a la señora Delcy del Río Arellano; las consideraciones esbozadas en aquella oportunidad señalan que una vez determinada la condición de beneficiario del Régimen de Transición, era obligatorio aplicar de manera íntegra la normativa anterior, es decir, la Ley 33 de 1985 que establece el porcentaje del 75% de la asignación básica mensual más elevada devengada por la pensionada en el último año de servicios, incluyendo en la base todos los factores salariales percibidos.

4.2 El 26 de junio de 2015, el Tribunal Administrativo de Bolívar modificó la decisión del juez de primera instancia, en el sentido de ordenar la reliquidación pensional en cuantía equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicios, incluyendo la asignación básica mensual y una doceava parte de la bonificación por servicios prestados, de conformidad con lo señalado en las Leyes 33 y 62 de 1985.

5. Fundamento jurídico de la acción de tutela

Como fundamento jurídico de la solicitud de amparo, la UGPP explicó que en las decisiones controvertidas se presenta un defecto sustantivo, ya que desconocen las normas de rango legal e infralegal aplicables al caso determinado, a saber, los artículos 21 y 36 inciso 3° de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994, los cuales disponen que a los beneficiarios de la transición solo les son aplicables las normas anteriores en lo referente a la edad,

tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas y monto entendido como tasa de reemplazo para acceder al derecho, pero no para calcular el Ingreso Base de Liquidación (IBL); por tanto, la pensión de la señora Delcy del Río Arellano no se debió liquidar con el 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio, sino con el de los 10 últimos años.

Igualmente, refirió que las autoridades judiciales desatendieron el precedente constitucional establecido en las sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, T-078 de 2014 y SU-230 de 2015, en las que se zanjó la discusión respecto a la forma de calcular el IBL para los beneficiarios del régimen de transición, al establecer sin lugar a dudas que la pensión se calcula con el promedio de los salarios recibidos en los últimos 10 años de servicios.

6. Trámite procesal y oposición

Mediante auto de 26 de enero de 2016, la Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y corrió traslado a las autoridades judiciales accionadas, así como a la señora Delcy del Río Arellano como tercera interesada en las resultas del proceso, con el fin de que rindieran informe sobre los hechos objeto de tutela[3].

6.1 El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, de manera preliminar señaló que en atención a que el despacho judicial que profirió la sentencia cuestionada fue suprimido al agotarse el Plan Nacional de Descongestión, daba respuesta a la tutela de la referencia. En tal virtud, argumentó que la acción de tutela es improcedente toda vez que no cumple con el requisito de inmediatez ya que fue interpuesto seis (6) meses después de haberse proferido el fallo de segunda instancia.

Aunado a lo anterior, indicó que la UGPP no fue clara al exponer el tipo de defecto que le endilga a la providencia, puesto que en unos apartes señala que la misma presenta defecto material o sustantivo y en otros alega que el fallo adolecía de un defecto fáctico, lo cual, en su criterio dificulta en gran medida el ejercicio del derecho a la defensa y contradicción[4] y que por ello no es procedente la acción de tutela contra providencia judicial.

6.2 El Tribunal Administrativo de Bolívar y la tercera interesada, guardaron silencio frente a los hechos y pretensiones esbozados en la presente acción de tutela.

7. Decisiones judiciales objeto de revisión

La Sección Cuarta del Consejo de Estado mediante providencia de 17 de marzo de 2016[5] negó la solicitud de amparo al considerar que lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia SU-230 de 2015 no es aplicable al caso bajo estudio, toda vez que dicho fallo se profirió dentro de un trámite de acción de tutela, jurisprudencia que, en su criterio, no es aplicable a los procesos ordinarios que se adelantan ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Aunado a ello, consideró que la autoridad judicial accionada justificó en debida forma las razones de su decisión por cuanto empleó para el efecto el criterio jurisprudencial fijado por la Sección Segunda de esa Corporación, de manera que no se configuró un desconocimiento del precedente.

Finalmente, expuso que no se advertía la presencia de alguna causal de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, por lo que la acción devenía en improcedente.

7.2 Impugnación

La UGPP refutó la decisión e insistió en que los fallos cuestionados desconocieron el precedente jurisprudencial fijado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-230 de 2015, donde se establecieron los lineamientos de interpretación y la forma de liquidar el IBL de las mesadas pensionales sujetas al Régimen de Transición, a saber, según lo establecido en el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y no con fundamento en el salario promedio mensual devengado en el último año de servicios, como erradamente se ordenó en las decisiones atacadas.

En su concepto, la posición de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, según la cual la jurisdicción contenciosa no debe ceñirse a las posturas de unificación proferidas por la Corte Constitucional en sede de tutela, porque debe predominar el precedente horizontal del órgano de cierre contencioso administrativo, no es acertada toda vez que “[e]n caso de discrepancia entre otras autoridades y esta Corporación frente a interpretaciones constitucionales, prevalecen las consideraciones fijadas por la Corte Constitucional en razón de su competencia de guarda de la supremacía de la Carta”[6].

A su juicio, los estrados judiciales accionados desconocieron el precedente constitucional, pues no determinaron en forma fáctica ni jurídica las razones por las cuales inaplicaron la SU-230 de 2015, por el contrario, el Tribunal Administrativo de Bolívar adoptó la decisión con fundamento en el proveído de 4 de agosto de 2010 proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado, sin tener en cuenta que el IBL no es un aspecto de la transición, como lo establece la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

7.3 Segunda instancia

El 16 de junio de 2016, la Sección Quinta del Consejo de Estado, confirmó la decisión primigenia, al considerar que la sentencia SU-230 de 2015 fue publicada en la página web de la Corte Constitucional el 6 de julio siguiente[7], razón por la cual no es posible endilgarle al Tribunal accionado el desconocimiento de la sentencia de unificación referida, toda vez que esa decisión fue puesta en conocimiento con posterioridad a la fecha en que la autoridad judicial dictó el fallo de segunda instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. En tal virtud, afirmó que no podía exigírseles al Juzgado y Tribunal su acatamiento, de manera que el cargo por desconocimiento de precedente no está llamado a prosperar.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala es competente para examinar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico y estructura de la decisión

Sobre la base de lo expuesto, le corresponde a esta Sala de Revisión determinar:

¿La acción de tutela interpuesta por la UGPP contra el Tribunal Administrativo de Bolívar y el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Cartagena, cumple con los requisitos generales de procedibilidad contra providencias judiciales?

¿Vulneran las autoridades accionadas los derechos fundamentales al debido proceso y

acceso a la administración de justicia en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional de la UGPP, con ocasión de las decisiones adoptadas dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por la mencionada entidad contra la señora Delcy del Río Arellano al aplicar en la liquidación del IBL una regla distinta a la señalada por la jurisprudencia constitucional en las sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, T-078 de 2013 y SU-230 de 2015?

Para resolver lo anterior y teniendo en cuenta que las pretensiones se orientan a la revocatoria de las sentencias proferidas por los despachos judiciales accionados, la Sala de Revisión abordará los siguientes ejes temáticos: (i) las reglas generales y específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) el alcance de la jurisprudencia constitucional frente al Régimen de Transición contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, para finalmente resolver (iii) el caso concreto.

3. Reglas generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia[8]

La procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales encuentra su fundamento en el artículo 86 Superior[9] y en algunos instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad. El artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, dispone:

“Protección Judicial. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”

En igual sentido, el artículo 2.3.a. del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, señala:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales.”

Desde los primeros pronunciamientos, la Corte Constitucional fijó una línea jurisprudencial uniforme respecto a la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Valga citar la sentencia C-543 de 1992[10], que en lo atinente a la vulneración de derechos fundamentales por parte de las personas e instituciones encargadas de administrar justicia indicó:

“Nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo, que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe contra los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual sí está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente”.

En la referida providencia esta Corporación resaltó que los jueces son autoridades públicas y por tal motivo, con sus actuaciones u omisiones pueden vulnerar derechos fundamentales; no obstante, declaró la inexecutable del artículo 40 del Decreto-Ley 2591 de 1991[11] y excluyó del ordenamiento jurídico colombiano la norma que posibilitaba como regla general la acción de tutela contra providencias judiciales; al considerar que[12]; i) excedía el alcance fijado por el Constituyente a la acción de tutela; ii) quebrantaba la autonomía funcional de los jueces; iii) obstruía el acceso a la administración de justicia; iv) rompía la estructura descentralizada y autónoma de las distintas jurisdicciones; v) impedía la preservación de un orden justo afectaba el interés general de la sociedad y, vi) lesionaba el principio de la cosa juzgada, inherente a los fundamentos constitucionales del ordenamiento jurídico.

Adicionalmente admitió su procedencia solo de manera excepcional a través de la teoría de las vías de hecho[13]. Más adelante, en la sentencia C-590 de 2005, la Corte superó dicho concepto y estableció los requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra decisiones judiciales, así:

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

a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. (...)

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. (...)

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. (...)

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. (...)

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

f. Que no se trate de sentencias de tutela.”

Por su parte, los vicios o causales especiales para la procedibilidad de la tutela, fueron descritos de la siguiente manera:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

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

f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

h. Violación directa de la Constitución.”

Siempre que concurren los presupuestos generales y al menos una de las causales específicas, es procedente ejercer la acción de tutela como mecanismo excepcional de protección de derechos fundamentales[14].

Ha señalado esta Corporación que “los criterios esbozados constituyen un catálogo a partir del cual es posible comprender y justificar a la luz de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales”[15].

Ahora bien, teniendo en cuenta los criterios específicos, la Sala precisará los que interesan al asunto bajo estudio, es decir, defecto material o sustantivo y desconocimiento del precedente jurisprudencial, por cuanto son los vicios que se le endilgan a las sentencias controvertidas.

3.1 Defecto material o sustantivo

Como se señaló, este defecto se presenta cuando existe una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión, así mismo, cuando el juez profiere un fallo con sustento en una norma evidentemente inaplicable, inexistente o que no se ajusta a los lineamientos de la Carta Política[16].

La Corte Constitucional, a través de la sentencia SU-659 de 2015, reiteró que esta causal de procedibilidad puede advertirse en alguna de las situaciones que a continuación se señalan:

(i) Cuando existe una carencia absoluta de fundamento jurídico. En este caso la decisión se sustenta en una norma que no existe, que ha sido derogada, o que ha sido declarada inconstitucional.

(ii) En la aplicación de una norma que requiere interpretación sistemática con otras disposiciones, caso en el cual no se tienen en cuenta todos los preceptos aplicables al caso y que son necesarios para la decisión adoptada.

(iii) Por aplicación de normas constitucionales pero que no se avienen al caso concreto. En este evento, la norma no es inconstitucional pero al ser aplicada vulnera derechos fundamentales, razón por la cual no debe ser utilizada.

(iv) Porque la providencia incurre en incongruencia entre los fundamentos jurídicos y la decisión. Esta situación se configura cuando la resolución del juez no corresponde con las motivaciones expuestas en la providencia.

(v) Al aplicar una norma cuya interpretación desconoce una sentencia de efectos 'erga omnes'. En esta hipótesis se aplica una norma cuyo sentido contraría la ratio decidendi de una sentencia que irradia sus efectos a todo el ordenamiento jurídico.

(vi) Por aplicación de normas abiertamente inconstitucionales, evento en el cual si bien el contenido normativo no ha sido declarado inexecutable, este es abiertamente contrario a la constitución. En este evento, la tutela procede si el juez ordinario no inaplica la norma por

medio de la figura de la excepción de inconstitucionalidad.

Adicionalmente, en la sentencia SU-406 de 2016[17], se precisó que se está en presencia de este vicio cuando:

(vii) La norma pertinente es inobservada y por ende, inaplicada.

De igual manera, ha expresado esta Corporación[18] que se incurre en defecto sustantivo si las normas no son interpretadas con un enfoque constitucional y fundado en la salvaguarda de los derechos fundamentales, toda vez que las disposiciones jurídicas deben leerse en el sentido que mejor guarde coherencia con la Constitución.

En definitiva, el defecto sustantivo se ha caracterizado por la existencia de un yerro en la providencia judicial, originado en el proceso de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas sometidas al conocimiento del juez; si bien es cierto, a las autoridades judiciales se les reconoce autonomía e independencia, esta facultad no es absoluta, sino que se encuentra limitada por el orden jurídico establecido y por los principios, garantías y derechos emanados de la Carta Política[19].

3.2 El desconocimiento del precedente Constitucional como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

La Corte Constitucional tiene a su cargo “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”[20], así pues, es la encargada de fijar los efectos de los derechos fundamentales y determinar el sentido en que debe interpretarse la norma Superior[21]. El desconocimiento del precedente Constitucional se predica únicamente de aquel fijado por este Tribunal, y la causal se configura cuando el funcionario judicial se aparta de la regla de decisión dada para resolver la controversia, sin la carga de argumentación requerida.

En la sentencia SU-354 de 2017, la Corte insistió[22] en que la interpretación de la Constitución tiene como propósito principal orientar el ordenamiento jurídico hacia los valores y principios Constitucionales, por lo que no reconocer el alcance vinculante de los fallos, genera en nuestro ordenamiento jurídico falta de coherencia y contradicciones entre la normatividad y la Carta.

Así mismo, en la providencia en cita se destaca que los fallos de este Tribunal tienen dos

efectos, en primer lugar, las sentencias proferidas en control abstracto de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, de ahí que presenten un carácter vinculante y de fuente de derecho[23]; y en segundo lugar, los fallos de tutela generan efectos inter partes[24] que en ocasiones pueden hacerse extensivos en virtud del alcance de la revisión que realiza la Corporación. Ahora bien, a pesar de que ambos tipos de sentencias tienen efectos diferentes, sí comparten una particularidad y es que se deben respetar, no solo para reconocer que la Constitución es la norma Superior, sino para garantizar el derecho a la igualdad[25].

Y es que cuando se trata de la jurisprudencia constitucional, el deber de acatamiento del precedente se hace mucho más estricto, ya que las normas de la Carta Política tienen el máximo nivel de jerarquía dentro del sistema de las fuentes del derecho[26].

En lo que toca a los fallos de constitucionalidad, como se advirtió, su carácter obligatorio se desprende de los efectos erga omnes, así como de la cosa juzgada constitucional de que están revestidos[27]; por ello, se ha precisado por la Corte que las razones o motivos de la decisión de las sentencias de juicio abstracto contienen la solución constitucional a los problemas jurídicos estudiados, y por tal razón, deben ser atendidas por las autoridades judiciales, para que la aplicación del derecho sea conforme a la Carta Política[28].

En torno a los fallos de revisión de tutela, se ha referido que el respeto de su ratio decidendi, logra la concreción de los principios de igualdad en la aplicación de la ley y la confianza legítima. Así, el alcance que esta Corporación da a los derechos fundamentales debe prevalecer sobre la interpretación realizada por otras autoridades judiciales. Igualmente, vale la pena destacar que cuando se trata de sentencias de unificación y de control abstracto de constitucionalidad, basta un pronunciamiento para que exista un precedente, lo anterior debido a que “las primeras, unifican el alcance e interpretación de un derecho fundamental para casos que tengan un marco fáctico similar y compartan problemas jurídicos y, las segundas, determinan la coherencia de una norma con la Constitución Política”[29].

En relación con lo anterior, en la sentencia T-536 de 2017 la Corte señaló que se presentan algunas hipótesis de este causal cuando:“(i) se aplican disposiciones legales que han sido declaradas inexequibles por sentencias de control de constitucionalidad, (ii) se contraría

la ratio decidendi de sentencias de control de constitucionalidad, especialmente, la interpretación de un precepto que la Corte ha señalado es la que debe acogerse a la luz del texto superior, (iii) se desconoce la parte resolutive de una sentencia de exequibilidad condicionada, o (iv) se desconoce el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional a través de la ratio decidendi de sus sentencias de control de constitucionalidad o de revisión de tutela”.

Por lo señalado, los operadores judiciales tienen la obligación de acatar las razones de la decisión de las sentencias de la Corte Constitucional, pues es un deber que nace del sometimiento general a la Constitución Política, y por tanto, a las decisiones de su máximo intérprete.

El defecto por desconocimiento del precedente constitucional, también ha sido considerado una hipótesis de defecto sustantivo, por ello, la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que entre las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra fallos judiciales se pueden presentar varios tipos de relaciones y en un caso pueden concurrir varios defectos. Así, en la sentencia T-107 de 2016, se advirtió:

[T]anto la doctrina como la jurisprudencia han identificado el “desconocimiento del precedente judicial”, como una modalidad del defecto sustantivo –como ya se advirtió, y como una causal autónoma de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Sin embargo, el desconocimiento del precedente constitucional, “independientemente del tipo de defecto en el que se clasifique, es decir, como defecto autónomo o como modalidad de defecto sustantivo, no solo conlleva la trasgresión de las garantías fundamentales a la igualdad y al debido proceso, sino que también vulnera el principio de supremacía constitucional.”[30]

Para concluir, vale la pena resaltar las pautas que ha determinado la Corte[31] para establecer cuando hay desconocimiento del precedente Constitucional:

“(i) Determinar la existencia de un precedente o de un grupo de precedentes aplicables al caso concreto y distinguir las reglas decisorias contenidas en estos precedentes. (ii) Comprobar que el fallo judicial impugnado debió tomar en cuenta necesariamente tales

precedentes pues de no hacerlo incurriría en un desconocimiento del principio de igualdad.

(iii) Verificar si el juez tuvo razones fundadas para apartarse del precedente judicial bien por encontrar diferencias fácticas entre el precedente y el caso analizado, bien por considerar que la decisión debería ser adoptada de otra manera para lograr una interpretación más armónica en relación con los principios constitucionales, y más favorable a la vigencia y efectividad de los derechos fundamentales, de acuerdo con el principio pro hómine”.

De conformidad con lo expuesto, el precedente Constitucional debe ocupar un lugar privilegiado en el análisis del caso por parte del juez de la causa, pues de lo contrario, se quebrantan los principios Constitucionales de la igualdad y la supremacía de la Carta Política, y es que para quienes administran justicia, respetar la jurisprudencia de esta Corporación es un deber, especialmente, porque es a través de la función jurisdiccional de la Corte Constitucional que se garantiza la eficacia de los derechos constitucionales a los asociados[32].

4. Alcance jurisprudencial respecto régimen de transición contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Reiteración de jurisprudencia[33]

Como sabemos, la Ley 100 de 1993[34] modificó las condiciones para acceder a la pensión de vejez de las personas que a la fecha de entrada en vigencia de la señalada norma (1º de abril de 1994), estuvieran afiliadas a otros regímenes. Sin embargo, con el fin de proteger a quienes tenían expectativas legítimas de pensionarse, se creó el régimen de transición el cual “prevé como beneficio para acceder a la pensión de vejez, que la edad, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la misma, sea la establecida en el régimen anterior al cual se encuentre afiliado el trabajador.”[35] Específicamente, la mencionada norma establece:

“ARTÍCULO 36. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

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.

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.” (Texto subrayado fuera del original).

En tal sentido, dicho beneficio está dirigido a: i) Mujeres con treinta y cinco (35) o más años de edad al 1º de abril de 1994; ii) hombres con cuarenta (40) o más años de edad al 1º de abril de 1994; iii) hombres y mujeres que independientemente de la edad, acrediten quince (15) años o más de servicios cotizados al 1º de abril de 1994.

En relación a lo anterior, la Corte Constitucional ha precisado[36] que para ser beneficiario del régimen de transición pensional y estar exento de la aplicación de los requisitos generales de la Ley 100 de 1993, no se requiere cumplir paralelamente con los requisitos de edad y tiempo de servicios cotizados, sino solo uno de ellos.

Adicionalmente se debe indicar que el régimen de transición se encontraba establecido hasta el 31 de julio de 2010, a excepción de aquellas personas que a 25 de julio de 2005[37] tuvieran cotizadas al menos 750 semanas, a quienes se les mantendría hasta el 31 de diciembre de 2014.

Ahora bien, con relación al caso que nos ocupa, la Sala de Revisión realizará un recuento de la línea jurisprudencial consolidada y vinculante de la Corte Constitucional, según la cual se ha establecido que el IBL no hace parte de los aspectos que conforman el régimen de transición.

En primer lugar, observa esta Corporación que la sub-regla del régimen de transición, se fijó desde la sentencia C-168 de 1995[38], pues en esta oportunidad la Corte Constitucional al abordar el alcance de los incisos 2º y 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, dispuso:

“Dado que en la [L]ey 100 de 1993 se modifican algunos de los requisitos para acceder a la pensión de vejez, se establece en el inciso segundo del artículo 36, materia de acusación, un régimen de transición que da derecho a obtener ese beneficio mediante el cumplimiento de los requisitos de edad, tiempo de servicio, o semanas cotizadas estatuidas en la legislación anterior, para las personas que a la fecha de entrar a regir el nuevo sistema de seguridad social, tengan 35 años o más de edad si son mujeres, y 40 o más años de edad si son hombres; o a quienes hayan cumplido 15 o más años de servicios cotizados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para obtener tal derecho son los contenidos en las disposiciones de la nueva ley.”

La Corte sostuvo que sin importar cuál era la vinculación anterior, las personas serían beneficiarias del régimen de transición cuando cumplieran los requisitos de edad, tiempo de servicio o semanas cotizadas, pero las demás condiciones para acceder al derecho pensional, serían las fijadas en la Ley 100 de 1993.

Para reforzar la regla, en la sentencia C-258 de 2013, la Corte estudió la constitucionalidad de la expresión “durante el último año” contenida en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, y asentó una interpretación de la aplicabilidad del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, de cara al cálculo del ingreso base de liquidación de las pensiones de las personas beneficiarias del régimen de transición. En efecto, señaló que del análisis tanto del texto de la disposición como de los antecedentes legislativos, se evidenciaba que el propósito del legislador fue crear un régimen de transición para quienes tenían una expectativa legítima de pensionarse conforme a las normas derogadas, beneficio que consistía en la aplicación ultractiva de los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y monto de la pensión o tasa de reemplazo de la legislación anterior; sin embargo, determinó que el Ingreso Base de Liquidación no fue un aspecto sometido a transición y advirtió además que no consideraba que existiera 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”.

De manera que la regla del IBL para los regímenes de transición se consolidó desde ese momento, constituyéndose en un parámetro interpretativo vinculante.

Por su parte, en la sentencia T-078 de 2014, este Tribunal expresó que “el concepto de monto presenta dos acepciones, una en el marco de los regímenes especiales y, otra como beneficio del régimen de transición. 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.”[39]

Además reafirmó el precedente de la sentencia C-258 de 2013, al establecer que el monto de la pensión se fijaba con base en lo dispuesto en el régimen especial, mientras que el ingreso base de liquidación se aplicaba de forma independiente al monto y con sujeción a lo previsto en el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

En el Auto 326 de 2014[40], la Sala Plena de esta Corporación, ratificó el alcance de la C-258 de 2013 al manifestar que la ratio decidendi de esta providencia interpretó las normas que regulan la aplicación del régimen de transición y estableció que el modo de promediar la base de liquidación no podía ser la estipulada en la legislación anterior, ya que la transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y excluye el promedio de liquidación, en tanto, el mismo artículo 36, inciso tercero, determinó las reglas para ese fin, y en su defecto las del artículo 21 de la Ley 100 de 1993. Así determinó:

“[E]s importante destacar que el parámetro de interpretación fijado por la Corte en la materia, a pesar de que no se encuentra situado de forma expresa en la parte resolutive de dicha providencia, fundamenta la ratio decidendi que dio lugar a una de las decisiones adoptadas en la Sentencia C-258 de 2013 y, por lo tanto, constituye un precedente interpretativo de acatamiento obligatorio que no puede ser desconocido en forma alguna.”

Se debe además señalar que en la SU-230 de 2015, la Corte Constitucional estudió una acción de tutela que pretendía proteger los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, seguridad social y al mínimo vital, frente a una liquidación pensional realizada con base en el promedio de los salarios devengados durante los últimos 10 años (artículo 36

de la Ley 100 de 1993), y no teniendo en cuenta el promedio de los salarios devengados en el último año (artículo 1º de la Ley 33 de 1985), donde concluyó que a partir de la sentencia C-258 de 2013, la Corte realizó consideraciones generales y fijó una interpretación en abstracto del 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 lo tanto, son las reglas contenidas en el régimen general las que deben observarse para determinar el monto pensional con independencia del régimen especial al que pertenezca. Al respecto dijo:

“Es importante recordar que el propósito original del legislador al introducir el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 fue crear un régimen de transición que beneficiara a las personas que tenían una expectativa legítima de pensionarse bajo la normativa que sería derogada con la entrada en vigencia de la ley 100. En concreto, en la Sentencia C-258 de 2013 se señaló que, el beneficio derivado de pertenecer al régimen de transición se traduce en la aplicación posterior de las reglas derogadas en cuanto a los requisitos de (i) edad, tiempo de servicios o cotizaciones y (iii) tasa de reemplazo. Sin embargo, frente al ingreso base de liquidación (IBL) la Corte sostuvo que no era un aspecto a tener en cuenta en dicho régimen.

(...)

En igual sentido, en la sentencia SU-427 de 2016 se dispuso que el reconocimiento de una pensión de vejez o de jubilación con ocasión del régimen de transición sin tener en cuenta la hermenéutica del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 realizada por la sentencia C-258 de 2013 “puede derivar en un abuso del derecho de quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas de los regímenes prestacionales preconstitucionales, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico.” Además reseñó:

“[E]l 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, en especial, con fundamento en vinculaciones precarias derivadas de encargos que buscan distorsionar la relación entre el monto de cotización y el monto de la pensión.”

Por último, en la sentencia SU-210 de 2017, la Corte mantuvo la consideración sobre la aplicación del IBL de conformidad con lo prescrito en la Ley 100 de 1993 al determinar que “a los beneficiarios del régimen especial se les debe aplicar el ingreso base de liquidación (IBL) establecido en el artículo 21 y el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, debido a que es la interpretación normativa que mejor se ajusta a los principios constitucionales de equidad, eficiencia y solidaridad del artículo 48 superior, a la cláusula de Estado social de Derecho, y que evita los posibles casos de evasión y fraude al sistema”.

Así las cosas, existe un precedente constitucional consolidado, imperante y en vigor, según el cual, el monto de la pensión reconocida en favor de quienes son beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, no puede calcularse conforme al IBL estipulado en la legislación anterior, sino al previsto en el inciso tercero de la referida norma, regla que fijó este Tribunal en la sentencia C-258 de 2013 y que hizo extensiva en la SU-230 de 2015. En ese sentido, a quienes son beneficiarios del régimen de transición se les calculará el IBL con base en el promedio de los factores salariales devengados durante los últimos 10 años de servicio.

5. Caso concreto

Teniendo como base el examen de las causales genéricas y específicas de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales, la Sala entrará a analizar el caso concreto.

5.1 Cumplimiento de los requisitos para la procedibilidad de la acción tutela contra providencia judicial

5.1.1 Requisitos generales de procedencia

(a) Relevancia constitucional de las cuestiones discutidas

El presente asunto reviste de importancia constitucional, en la medida que estudia y analiza la posible afectación de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del

sistema pensional, generada por unas decisiones judiciales que ordenaron la reliquidación pensional sin tener en cuenta las normas establecidas para tal fin y la jurisprudencia Constitucional que se ha desarrollado sobre la materia.

(b) Agotamiento de todos los medios ordinarios de defensa judicial

En el particular, el proceso contencioso adelantado por la UGPP tuvo dos instancias, en la primera el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Cartagena accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda de reconvención al declarar la nulidad parcial de la Resolución 01830 de 30 de octubre de 2006, por medio de la cual el INCORA reconoció la pensión de jubilación a la señora Delcy del Río Arellano. En segunda instancia el Tribunal Administrativo de Bolívar, modificó la decisión primigenia en el sentido de ordenar la reliquidación pensional en cuantía equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicios, incluyendo la asignación básica mensual y una doceava parte de la bonificación por servicios prestados.

Contra esta última decisión, procede el recurso extraordinario de revisión, respecto al cual no existe evidencia que se haya radicado, sin embargo, la Corte advierte que en el presente asunto las razones que la entidad alega en su escrito de tutela no se enmarcan en alguna de las causales de revisión[41]. En ese sentido, la entidad accionante agotó todos los mecanismos judiciales a su alcance antes de acudir a la acción de tutela.

(c) Requisito de la inmediatez

En relación con este parámetro se observa en el expediente que la UGPP presentó la acción de tutela el 15 de enero de 2016[42] contra la decisión de segunda instancia tomada por el Tribunal Administrativo de Bolívar en Descongestión el 26 de junio de 2015, la cual fue notificada por edicto de 15 de julio siguiente, esto es, transcurrieron aproximadamente seis meses entre la decisión judicial cuestionada y el momento de interponer el amparo constitucional, término que la Sala considera razonable, prudente y proporcionado[43], en la medida que la aludida vulneración de los derechos fundamentales es actual y vigente, pues se trata del pago presuntamente irregular de la mesada pensional de la señora Delcy del Río Arellano, que afectaría mes a mes los recursos Estatales, razón por la cual se concluye que se cumple con el principio de inmediatez.

(d) La irregularidad alegada tiene incidencia directa y decisiva en el fallo que se cuestiona

Se observa que la UGPP identificó de manera clara y lógica los argumentos que en su sentir generaban la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional. Efectivamente, manifestó que la reliquidación de la pensión de la señora Delcy del Río Arellano es contraria a la ley, por cuanto fue reconocida en cuantía equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio, cuando lo adecuado, era efectuar la liquidación con el promedio de lo devengado en el tiempo que le hiciere falta para adquirir el derecho.

(e) No se trata de sentencia de tutela

El presente amparo no se dirige contra una decisión de tutela, sino contra las sentencias proferidas por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Cartagena y el Tribunal Administrativo de Bolívar, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por el INCORA[44] contra la señora Delcy del Río Arellano.

Así pues, una vez constatado que el recurso de amparo presentado por la UGPP satisface los requisitos generales de procedencia, la Sala pasa a estudiar la posible configuración de las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

5.1.2 Cumplimiento de los requisitos específicos de procedibilidad

(a) Análisis de la causal de defecto sustantivo

A través de la presente acción de tutela, la UGPP considera que las autoridades judiciales accionadas incurrieron en un defecto sustantivo, por la indebida interpretación de las normas aplicadas para determinar el IBL sobre el cual se realizó el reajuste pensional de la ciudadana Delcy del Río Arellano.

Ciertamente, en el asunto bajo consideración se evidencian las siguientes circunstancias:

i) La señora Delcy del Río Arellano es beneficiaria del régimen de transición establecido en el inciso 2° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, según el cual, los requisitos de edad y tiempo de servicio o número de semanas cotizadas para acceder a la pensión de vejez, serán los establecidos en la norma derogada.

ii) Su pensión de vejez efectivamente se reconoció con aplicación del régimen anterior al cual se encontraba afiliada, es decir, el contemplado en la Ley 33 de 1985.

iii) El IBL de los beneficiarios de la transición es el que regula el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que para el evento de quienes estando en transición les faltare menos de 10 años para adquirir el derecho, alude al promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello o el cotizado durante todo el tiempo, si este fuera superior.

iv) En consonancia, el artículo 21 de la misma disposición refiere que el IBL para liquidar las prestaciones previstas en la norma, será el promedio de los salarios devengados durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión.

v) Sin embargo, las autoridades accionadas reajustaron la pensión de vejez de la señora Del Río Arellano, con fundamento en el IBL de la Ley 33 de 1985, a saber, el 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

Pues bien, se reitera que la sentencia C-258 de 2013 dispuso como parámetro interpretativo que el ingreso base de liquidación es una figura a aplicar únicamente bajo los estándares de la Ley general[45], ya que no existe razón para extender a este el tratamiento diferenciado de los favorecidos con el régimen transición, pues de ser así, se desconocería el principio de igualdad y se concederían a sus beneficiarios ventajas manifiestamente desproporcionadas que contrarían el espíritu del Legislador, al establecer el contenido del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Así, esta Corte fue enfática al señalar el sentido y alcance que debía darse a la norma en cita, y pese a esto, las autoridades accionadas desecharon la comprensión realizada en la ratio decidendi de la sentencia C-258 de 2013, al efectivamente incluir el IBL en el régimen de transición. Por tanto, la Sala considera que el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Cartagena y el Tribunal de Bolívar, abandonaron la hermenéutica Constitucional del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, situación que

claramente constituye un defecto sustantivo por aplicación de una norma cuya interpretación desconoce una sentencia con efectos erga omnes[46].

Una vez establecido lo anterior, se torna evidente para esta Sala, que las decisiones judiciales bajo escrutinio también adolecen de un defecto sustantivo por inobservancia de la disposición pertinente al caso, pues se encuentra suficientemente esclarecido que los jueces administrativos accionados desatendieron lo consagrado en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, para en su lugar reliquidar la pensión de vejez de la señora Del Río Arellano con lo dispuesto en las Leyes 33 y 62 de 1985, hipótesis que de conformidad con lo expuesto en el aparte 3.2 de las consideraciones de la presente providencia, indica la concurrencia del presente defecto, en la medida que excluyeron lo señalado en la sentencia C-258 de 2013, que es de obligatoria atención por parte las autoridades judiciales al emitir sus fallos.

Adicionalmente, se debe precisar que las disposiciones que fundamentaron los fallos del Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Cartagena y el Tribunal Administrativo de Bolívar[47], fueron aplicadas de manera aislada, desatendiendo el conjunto de preceptos que configuran la disposición jurídica completa, es decir, la Ley 100 de 1993[48]. Así pues, igualmente incurrieron en defecto sustantivo, al no haber tenido en cuenta todos los mandatos sistemáticamente necesarios para resolver el caso concreto.

(b) Análisis del desconocimiento del precedente judicial fijado por la Corte Constitucional

Para el desarrollo de la presente causal, se debe exponer nuevamente que la UGPP señaló que las autoridades judiciales accionadas vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, toda vez que las decisiones acusadas desconocieron los pronunciamientos de las sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, T-078 de 2014, SU-230 de 2015, según las cuales, la forma de establecer el IBL de los beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, no puede ser el estipulado en la legislación derogada. Lo anterior, ya que dicha transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización, pero excluye el promedio de liquidación, es decir, el cálculo del IBL aplicable.

Por su parte, las Secciones Cuarta y Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del

Consejo de Estado, negaron la solicitud de amparo al considerar que lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia SU-230 de 2015 no era aplicable al caso bajo estudio, toda vez que dicho fallo se profirió dentro de un trámite de acción de tutela, jurisprudencia que, en su criterio, no es aplicable a los procesos ordinarios que se adelantan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y además porque la referida providencia se publicó después de la fecha de emisión de los fallos censurados mediante el trámite de tutela.

En efecto, la Sala observa que es cronológicamente imposible que las autoridades judiciales accionadas, al momento de emitir las confutadas providencias, es decir, el 31 de marzo de 2014 y el 26 de junio de 2015, conocieran la sentencia SU-230 de 2015, pues esta pese a tener fecha del 29 de abril de 2015, fue publicada en la página web de la Corte Constitucional el 6 de julio de 2015.

Sin embargo, se debe enfatizar, que el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional referente a la regla del IBL del régimen de transición, surgió desde la sentencia C-168 de 1995 y se consolidó en la sentencia C-258 del 2013, donde se expuso como parámetro interpretativo vinculante que el IBL era una figura a aplicar bajo los estándares del Sistema General de Seguridad Social; criterio que se ha reiterado en las sentencias T-078 de 2014, SU-230 de 2015, SU-427 de 2016, SU-210 de 2017 y el en auto 326 de 2014 y en tal sentido constituye una línea jurisprudencial, coherente, consolidada, imperante y en vigor, que debe valorarse de manera integral y sistemática.

Así pues, no es de recibo el argumento de las Secciones Cuarta y Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, toda vez que se reitera, la regla del IBL se plasmó desde la sentencia C-258 de 2013, y constituye un parámetro interpretativo imperante y en vigor. Recordemos que la referida providencia señaló:

“(i) [N]o permitir la aplicación ultractiva de las reglas de IBL de los regímenes pensionales vigentes antes de la Ley 100 fue el propósito original del Legislador; (ii) por medio del artículo 21 y del inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100, 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.”

Siendo así, es claro que la Corte Constitucional estableció que el modo de promediar la base de liquidación de la pensión de vejez no puede ser la estipulada en la legislación anterior, pues el régimen de transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y excluye el IBL y que esta regla 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.

Adicionalmente, se debe resaltar que el auto 326 de 2014, reafirmó el alcance de la sentencia C-258 de 2013, al señalar que la regla de interpretación frente al IBL resulta un precedente interpretativo, así mismo, determinó que la ratio decidendi de la referida providencia constituye un criterio vinculante para las autoridades judiciales, pues si bien, “es importante destacar que el parámetro de interpretación fijado por la Corte en la materia, a pesar de que no se encuentra situado de forma expresa en la parte resolutive de dicha providencia, fundamenta la ratio decidendi que dio lugar a una de las decisiones adoptadas (...) y, por lo tanto, constituye un precedente interpretativo de acatamiento obligatorio”.

A la par, frente al argumento que los fallos proferidos en sede de revisión de tutela no son aplicables a los procesos ordinarios que se adelantan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la Sala reitera que si bien las sentencias de tutela, por resolver casos concretos presenta efectos inter partes, el alcance que esta Corporación, como interprete autorizada de la Constitución da a los derechos fundamentales, debe prevalecer sobre la interpretación realizada por otras autoridades judiciales, y en tal sentido, la ratio decidendi de las sentencias de tutela constituye una regla constitucional de acatamiento obligatorio, que no puede ser desconocido ni por el Consejo de Estado, ni por los jueces contenciosos en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

En ese orden de ideas, estima esta Sala de Revisión que efectivamente se estructuró la causal de desconocimiento del precedente Constitucional, por cuanto, las decisiones del

Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Cartagena y el Tribunal Administrativo de Bolívar, en Descongestión, adoptadas dentro del proceso contencioso administrativo promovido por el INCORA, hoy UGPP, desconocieron la posición consolidada de este tribunal constitucional, vigente y en vigor, según la cual, el monto de la pensión reconocida en favor de quienes son beneficiarios del régimen de transición no puede calcularse conforme al IBL estipulado en la legislación anterior, en este caso la Ley 33 de 1985, sino en lo previsto en el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Por estas razones, será revocada la sentencia de tutela de segunda instancia del Consejo de Estado, Sección Quinta de 16 de junio de 2016, que confirmó el fallo de la Sección Cuarta de esa Corporación proferida el 17 de marzo de 2016, la cual negó el amparo deprecado por la UGPP, en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho (lesividad), adelantado por esta entidad contra la señora Delcy del Río Arellano y en su lugar, se tutelarán los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la UGPP, se dejarán sin efectos las decisiones acusadas mediante el presente trámite de tutela, para que los despachos judiciales accionados profieran una nueva decisión de conformidad con los lineamientos establecidos en la presente providencia, es decir, dando aplicación a los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993.

5.2 Acotación Final

En el caso bajo estudio se encuentra demostrado que la señora Delcy del Río Arellano trabajó desde el 19 de octubre de 1973 hasta el 30 de julio de 2003, es decir, aproximadamente 30 años, tiempo durante el cual realizó los aportes correspondientes para adquirir la prestación pensional. Esa circunstancia desvirtúa que la pensión haya sido obtenida con abuso del derecho o fraude a la Ley, razón por la cual no le es dable a la Corte que por vía de tutela ordenar la devolución de saldos[49], máxime si, verbigracia, no existe una ventaja injustificada u otra situación similar que defraude el sistema pensional, ya que la beneficiaria financió durante toda su historia laboral su pensión.

Y es que como se ha señalado en la tantas veces citada sentencia C-258 de 2013, “la buena fe y la confianza legítima de haber actuado de conformidad con la normatividad vigente, sin que pueda predicarse abuso del derecho ni fraude a la ley, amparan aquellas situaciones en las que una situación agotada haya ingresado al patrimonio de una persona. La

consecuencia de ello es que esta sentencia no puede ser invocada para exigir devoluciones de dinero por concepto de ingresos pensionales”.

Por tanto, no habrá lugar ni a la suspensión de la pensión ni a la devolución de los saldos por parte de la beneficiaria, y así se señalará en la parte resolutive de la presente providencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia de segunda instancia de la Sección Quinta del Consejo de Estado de 16 de junio de 2016, que confirmó el proveído del 17 de marzo de 2016 proferido en primera instancia por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, y en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS la sentencia del 31 de marzo de 2014, proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Cartagena, y del 26 de junio de 2015, emitida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, en contra de la señora Delcy del Río Arellano, para que en su lugar, el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Cartagena, en el término de 15 días contados a partir de la notificación de esta providencia, profiera nueva sentencia de conformidad con las consideraciones expuestas en los fundamentos de la presente decisión, es decir, los parámetros de los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993.

TERCERO.- DISPONER que hasta tanto se profiera una nueva sentencia por parte del Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Cartagena, no se suspenderá el pago

de la pensión concedida en favor de Delcy del Río Arellano.

CUARTO.- ADVERTIR de conformidad con las consideraciones realizadas en esta providencia, que no habrá lugar a la devolución de los saldos por parte de Delcy del Río Arellano.

Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folio 4 del cuaderno de instancia.

[2] Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.

[3] Folios 30 al 33 del cuaderno de instancia.

[4] Folios 53 a 58 del cuaderno de instancia.

[5] Folios 57 a 66 del cuaderno de instancia. Esa sentencia contó con salvamento de voto del magistrado Jorge Octavio Ramírez, quien manifestó que si bien es cierto las decisiones

proferidas por la Corte Constitucional en virtud de un control abstracto de constitucionalidad o, de uno concreto, en ejercicio de su competencia de revisión de tutelas, son fuentes formales del derecho que deben ser acatadas por todas las autoridades, también lo es que “un empleado público que adquiere el estatus jurídico y le es reconocida su pensión bajo la ley 33 de 1985, antes de la sentencia SU-230 de 2015, como el caso de la actora, no le aplica la nueva regla interpretativa dispuesta en esa decisión, así se trate de un precedente de obligatorio acatamiento// Y no le aplica la nueva regla no puede afectarle y/o desconocerle su legítimo derecho a que el ingreso base de liquidación de su pensión de jubilación se establezca en los términos de la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010 de la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que era el precedente vigente para el momento de la adquisición del estatus pensional”.

[6] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-047 de 1999, T-1625 de 2000 y SU-544 de 2001.

[7] Mediante auto de 18 de mayo de 2016, la Sección Quinta del Consejo de Estado requirió a la Secretaría General de esta Corporación para que certificara la fecha exacta de publicación en la página web de la Corte Constitucional de la Sentencia SU-230 de 2015. Con oficio núm. DB314334 de 23 de mayo siguiente, el Jefe de Sistemas de la Corte Constitucional informó que la mencionada providencia fue publicada el 6 de julio de 2015 a las 12:42 p.m. Folios 147 a 148 del cuaderno de instancia.

[8] La Corte reseña las consideraciones de las sentencias C-546 de 1992, C-590 de 2005, T-265 de 2013, T-060 de 2016, T-137 de 2017 y T-459 de 2017.

[9] Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

[10] A través de la referida sentencia se declara la inexecutable de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto Ley 2591 de 1991, los cuales contemplaban la procedencia genérica de la acción de tutela contra providencias judiciales.

[11] La norma señalaba: Competencia especial. Cuando las sentencias y las demás providencias judiciales que pongan término a un proceso, proferidas por los jueces superiores, los tribunales, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, amenacen o vulneren un derecho fundamental, será competente para conocer de la acción de tutela el superior jerárquico correspondiente. // Cuando dichas providencias emanen de Magistrados, conocerá el Magistrado que le siga en turno, cuya actuación podrá ser impugnada ante la correspondiente sala o sección. // Tratándose de sentencias emanadas de una sala o sección, conocerá la sala o sección que le sigue en orden, cuya actuación podrá ser impugnada ante la sala plena correspondiente de la misma Corporación. // Parágrafo 1º. La acción de tutela contra tales providencias judiciales sólo procederá cuando la lesión del derecho sea consecuencia directa de éstas por deducirse de manera manifiesta y directa de su parte resolutive, se hubieren agotado todos los recursos en la vía judicial y no exista otro mecanismo idóneo para reclamar la protección del derecho vulnerado o amenazado. Cuando el derecho invocado sea el debido proceso, la tutela deberá interponerse conjuntamente con el recurso procedente. // Quien hubiere interpuesto un recurso, o disponga de medios de defensa judicial, podrá solicitar también la tutela si ésta es utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. También podrá hacerlo quien, en el caso concreto, careciere de otro mecanismo de defensa judicial, siempre y cuando la acción sea interpuesta dentro de los 60 días siguientes a la firmeza de la providencia que hubiere puesto fin al proceso. // La tutela no procederá por errónea interpretación judicial de la ley ni para controvertir pruebas. // Parágrafo 2º. El ejercicio temerario de la acción de tutela sobre sentencias emanadas de autoridad judicial por parte del apoderado será causal de sanción disciplinaria. Para efectos, se dará traslado a la autoridad correspondiente. // Parágrafo 3º. La presentación de la solicitud de tutela no suspende la ejecución de las sentencias o de la providencia que puso fin al proceso. // Parágrafo 4º. No procederá la tutela contra fallos de tutela.

[12] En aquella oportunidad, la Corte también determinó la inexecutable del artículo 11 del Decreto-Ley 2591 de 1991, así como que este tenía una inescindible unidad con el artículo 40 señalado, toda vez que el núcleo esencial de los preceptos era la procedencia de la acción de tutela contra sentencias judiciales. En tal sentido, extendió al artículo 40 las mismas consideraciones que fueron tenidas en cuenta para declarar la inexecutable del artículo 11.

[13] De conformidad con lo preceptuado en la sentencia T-555 de 1999, la vía de hecho “únicamente se configura sobre la base de una ostensible transgresión del ordenamiento jurídico, lo cual repercute en que, distorsionado el sentido del proceso, las garantías constitucionales de quienes son afectados por la determinación judicial -que entonces pierde la intangibilidad que le es propia- encuentren en el amparo la única fórmula orientada a realizar, en su caso, el concepto material de la justicia. Por supuesto, tal posibilidad de tutela no es regla general sino excepción, y los jueces ante quienes se solicita están obligados a examinar de manera rigurosa el caso para no desvirtuar los principios de autonomía funcional de la jurisdicción y de la cosa juzgada”.

[14] Sentencia T-060 de 2016.

[15] Sentencia SU-195 de 2012, reiterada en la sentencia T-253 de 2013, T-291 de 2014 y T-237 de 2017, entre otras.

[16] Sentencia T-459 de 2017.

[17] En igual sentido la sentencia T-474 de 2017.

[18] Sentencia SU-659 de 2015.

[19] Sentencia SU-918 de 2013, reiterada en las sentencias T-546 de 2014, T-031 de 2016 y T-436 de 2017.

[20] Artículo 241 Constitución Política de Colombia.

[21] Sentencia SU-354 de 2017.

[22] En consonancia con lo señalado en la SU-640 de 2008.

[23] Artículo 243 de la Constitución Política de Colombia. La obligatoriedad de los fallos de control de constitucionalidad se encuentra igualmente consagrada en el artículo 2º, inciso 1º, del Decreto 2067 de 1991, al establecer que las sentencias “tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares”.

[24] Ibídem.

[25] Sentencia T-270 de 2013.

[26] Sentencia T-102 de 2014.

[27] Artículo 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

[28] Sentencia T-410 de 2014, reiterada en el fallo T-123 de 2017, entre otras.

[29] Sentencia T-233 de 2017.

[30] *Ibídem*.

[31] Sentencia T-107 de 2016.

[32] Ver sentencia T-410 de 2014, reiterada en el fallo T-123 de 2017, entre otras.

[33] Sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, T-078 de 2014, SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016.

[34] Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

[35] Sentencia T-037 de 2017, en reiteración de la sentencia T-893 de 2013.

[36] *Ibídem*.

[37] Fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005.

[38] La Corte, mediante control abstracto de constitucionalidad de los artículos 111 parcial, 366 parcial, y 288 de la ley 100 de 1993, excluyó del ordenamiento jurídico colombiano, aquellas expresiones del artículo 36 referido que establecían un trato discriminatorio para la población afiliada al sector privado y los del sector público, pues mientras para los primeros se tomaba como base en el promedio de los devengados los 2 últimos años de servicios,

para los segundos, el promedio se calcula solamente, sobre lo devengado en el último año.

[39] Además la sentencia T-078 de 2014 señaló: “4.3.2.1. Inciso segundo[29]- 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.

4.3.2.2. Inciso tercero[30]- 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.”

[40] Que denegó la solicitud de nulidad de la sentencia T-078 de 2014 por no presentarse la causal de desconocimiento del precedente.

[41] Artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: 1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. // 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. // 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. //4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. //5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. //6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar. //7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la

sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.// 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.

[43] Cfr. Sentencias T-217 de 2013, reiterada en la sentencia T-712 de 2017, entre otras.

[44] Es de aclarar que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP asumió todo lo relacionado con el reconocimiento de las pensiones que estaban a cargo del INCORA. Lo anterior, de conformidad con los Decretos 1292 de 2003; 4915 de 2007; 4989 de 2007 y 2796 de 2013.

[45] Ley 100 de 1993.

[46] Como se señaló en el acápite 3.2., este defecto a su vez se interrelaciona con la causal de desconocimiento del precedente constitucional, entendida de manera autónoma.

[47] Leyes 33 y 62 de 1985.

[48] Con la reconocida hermenéutica de la sentencia C-258 de 2013.

[49] Esta posición ha sido desarrollada desde la sentencia C-258 de 2013 y arraigada en la SU-427 de 2016.