

## Sentencia T-030/11

### ACCION DE TUTELA-Improcedencia prima facie para ordenar el pago de reajuste pensional

Puede ocurrir que los peticionarios aleguen que la falta de pago del reajuste pensional vulnera otro derecho diferente al mínimo vital, constituyendo eventualmente un perjuicio irremediable, que también debe estar probado. En todo caso, la mera posibilidad de que exista la vulneración no es argumento suficiente para que prospere la tutela, existiendo otros mecanismos ordinarios de protección y solución de esas controversias.

### ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES/DERECHO AL REAJUSTE DE LA PENSION DE INVALIDEZ-Caso en que decisión del Tribunal Administrativo tiene un fundamento discriminatorio

El reajuste previsto en el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992, tuvo vigencia desde el momento de su expedición, hasta el 20 de noviembre de 1995, fecha en la que mediante fallo C-531 de esta Corte fue declarado inexecutable, pero surtió todos sus efectos para quienes adquirieron el derecho durante la vigencia de la misma. Es decir, son destinatarios del reajuste mencionado los pensionados del Estado (antes del 1º de enero de 1989, retirados en forma definitiva). Al estudiar la constitucionalidad de la norma, durante su vigencia a efectos de resolver la legalidad del Decreto 2108 de 1992, con el artículo 13 de la Constitución, el Consejo de Estado, decidió declarar nula la expresión “orden nacional”, por considerarla contraria al principio de igualdad. Por tanto, no es válido hacer distinción en la modalidad pensional y menos aún si es de orden nacional, o del nivel territorial. Lo anterior significa que, en aras de respetar el derecho a la igualdad, el legislador no estableció ni puede establecer diferencias en el tratamiento y los requisitos para recibir el reajuste pensional, en razón a la modalidad de la misma. El derecho a la igualdad exige, como condición sine qua non para su aplicación real, que las autoridades otorguen idéntica protección, trato y definición a quienes se hallen en similar situación de hecho, para evitar la trasgresión del derecho fundamental y brindar seguridad jurídica, en cuanto a que, para el caso, las decisiones judiciales no estén sometidas al albur de que situaciones fácticas similares reciban decisiones opuestas, según el despacho al cual haya correspondido el conocimiento. En síntesis, este es un principio inalienable, consagrado en la Constitución como un derecho fundamental, según el cual todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, no pudiendo establecerse un trato diferente en razón al sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, y que tiene alcances más concretos en otras normas constitucionales, como en el artículo 53, precisamente sobre la igualdad de oportunidades para los trabajadores, pago oportuno y reajuste periódico de las pensiones legales. La actora tiene derecho al pago de su reajuste pensional, pues su esposo fue pensionado antes de 1989, no es viable hacer diferencia entre el orden nacional o territorial y menos aún si la pensión es de jubilación o invalidez, argumentos que tienen un fundamento discriminatorio

### ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Orden al Tribunal Administrativo de Cundinamarca de dictar nueva sentencia

Referencia: expediente T-2727618.

Acción de tutela instaurada por Silvia Elena Wilches de Moreno, contra el Tribunal

Administrativo de Cundinamarca.

Procedencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta.

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., febrero primero (1º) de dos mil once (2011).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En la revisión del fallo dictado en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, dentro de la acción de tutela instaurada por Silvia Elena Wilches de Moreno, contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo la mencionada corporación, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección N° 9, en auto de septiembre 7 de 2010, aceptó para efectos de su revisión la insistencia presentada por el Procurador General de la Nación en el asunto de la referencia.

### I. ANTECEDENTES.

La demandante instauró acción de tutela en noviembre 12 de 2009, aduciendo vulneración de los derechos al debido proceso, a la igualdad y al mínimo vital, por los hechos que a continuación son resumidos.

#### A. Hechos y relato efectuado por la parte demandante.

1. Afirma la actora de 76 años de edad, que mediante Resolución N° 1307 de 1953 el Departamento de Cundinamarca le reconoció a su esposo pensión de invalidez; “tras su muerte el 3 de febrero de 2002, previo cumplimiento de los requisitos legales... fue autorizada sustitución de la pensión, de acuerdo con la resolución N° 959 de agosto de 2002”.

2. El 15 de mayo de 2003, solicitó el reajuste de la pensión contemplado en la Ley 6ª de 1992 y el Decreto Reglamentario N° 2108 de 1992, el cual fue negado por el Director de Pensiones Públicas de Cundinamarca mediante Resolución N° 574 de marzo 18 de 2005, “alegando que este derecho era exclusivo para las pensiones del sector público nacional”.

3. Contra la anterior decisión interpuso recurso de reposición, pero le fue negado mediante Resolución N° 744 de mayo 2 de 2005. Por tanto, presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca acción de nulidad y restablecimiento del derecho, mediante la cual pidió

“inaplicar la expresión del orden nacional y declarar la nulidad de los actos administrativos mencionados, resoluciones N° 574 del 18 de marzo y 744 del 2 de mayo de 2005” (f. 1 cd. inicial).

4. Argumenta que sus pretensiones “se hicieron con base en la sentencia C-531 de noviembre 20 de 1995 de la Corte Constitucional que declara la inexecutable del artículo 116 de la Ley 6ª de 1992 y que como consecuencia el H. Consejo de Estado en providencia del 11 de diciembre de 1997 declara la nulidad de la expresión del orden nacional contenida en el artículo 1° del Decreto Reglamentario 2108 de 1992. Por tanto esta garantía constitucional del derecho de nivelación pensional para pensiones reconocidas antes del 1° de enero de 1989, se haría extensiva al orden departamental, municipal y distrital”.

5. El asunto fue remitido a los nuevos juzgados, correspondiéndole al Primero Administrativo del Circuito de Bogotá, el cual declaró la nulidad solicitada y ordenó al Departamento de Cundinamarca liquidar, reconocer y pagar en debida forma el reajuste pensional reclamado.

6. Sin embargo, la decisión fue impugnada y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, la revocó bajo el argumento de que no posee el derecho al reajuste pensional, dado que la “sustitución pensional no es por jubilación por vejez sino jubilación por invalidez” (f. 2 cd. inicial).

7. La actora considera vulnerado su derecho al debido proceso, en cuanto “el argumento de la Magistrada... del Tribunal Administrativo de Cundinamarca... no tuvo la posibilidad de ser controvertido por la parte concernida, pero de igual forma nunca fue invocado por la parte demandada. Se consideraría entonces, que la decisión final debió responder a los elementos probatorios existentes y alegatos. Tampoco se profundizó en contra de las valoraciones hechas por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá con relación a la pretensión de la demandante”.

8. Agrega que su familia ha “sobrevivido con un salario mínimo que siempre es insuficiente” y ahora la aquejan problemas de salud, pues padece de artrosis y osteoporosis, razón por la que requiere continuos gastos médicos, que son difíciles de asumir (f. 3 ib).

#### B. Pretensión.

La demandante solicita que se ordene a “la parte demandada, Gobernación de Cundinamarca” reconocer a su favor el reajuste pensional, de acuerdo con lo provisto en la Ley 6ª de 1992 y el Decreto Reglamentario 2108 de 1992, conforme fue dispuesto por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá.

#### C. Actuación procesal.

Mediante auto de noviembre 18 de 2009, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, admitió la acción de tutela y ofició a los Magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, a

efectos de que, “si lo consideran, se pronuncien sobre la misma dentro del término de dos (2) días, contados a partir de la notificación del presente auto”.

#### D. Respuesta del Tribunal demandado.

La Magistrada sustanciadora del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al contestar la tutela solicitó al Consejo de Estado que “asuma el estudio de la sentencia proferida por esta Corporación el día 4 de junio de 2009..., y revise en forma exhaustiva que esta sentencia comprometió un análisis fáctico y jurídico serio del caso particular al que se refiere la controversia, sobre las causales de nulidad alegadas en su oportunidad”.

Así mismo, invocó como medio de prueba la referida providencia, remitiendo copia de la misma (fs. 66 a 86).

#### E. Sentencia de primera instancia.

Mediante providencia de enero 28 de 2010, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, negó el amparo invocado al considerar que la acción de tutela no puede constituirse en mecanismo para someter a debate aspectos que le compete definir al juez común y no al juez constitucional.

Agregó: “En el caso concreto, el problema jurídico que presenta la demandante por vía de tutela, como puede observarse fue resuelto por el juez natural del proceso aplicando criterios de interpretación normativa válidos y razonables, acogiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado, pues explica de forma consecuente por qué consideró que no era procedente aplicar el mencionado reajuste a una pensión que no la contempla y que no se compadece con los fines buscados por éste, lo cual lo llevó a concluir que no le asistía el derecho que reclamaba la parte actora” (f. 105 ib.).

#### F. Impugnación.

En febrero 15 de 2010, la demandante impugnó el fallo de primera instancia, al estimar que la interpretación que de su caso dio el Tribunal Administrativo de Cundinamarca “desconoce en forma arbitraria el derecho a la igualdad consagrado en la Constitución Nacional”.

Agregó que el citado Tribunal “realizó una interpretación inconstitucional, pues vulnera en forma protuberante las disposiciones de la Carta, en cuanto a los derechos fundamentales, en el caso que nos ocupa, el desconocimiento del derecho a la igualdad” (fs. 112 a 116 ib.).

#### G. Sentencia de segunda instancia.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, mediante fallo de abril 15 de 2010, confirmó la sentencia impugnada.

Consideró que “una divergencia en la interpretación o aplicación de las leyes, como la planteada en la acción de tutela, al decir de la Corte Constitucional no constituye el desconocimiento de derechos fundamentales, toda vez que la interpretación de las normas

aplicadas para definir la litis se efectuó con fundamento en criterios razonables que no contradicen el ordenamiento constitucional y legal” (f. 141 ib.).

Agregó que ese desacuerdo en la interpretación normativa no puede ser desatado mediante acción de tutela, pues de ser así se vulneraría la autonomía funcional del juez natural.

H. Insistencia.

En oficio de agosto 25 de 2010, el Procurador General de la Nación, facultado al efecto, presentó ante la Sala de Selección correspondiente insistencia para que se revisara la decisión proferida en la acción de tutela de la referencia, realizando que la señora Wilches agotó el procedimiento ordinario ante la jurisdicción contencioso administrativa y en la actualidad tiene 76 años, por lo cual consideró importante que esta Corte aclare la posición jurisprudencial sobre este tema, dada la ambigüedad que considera que existe en el mismo.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para examinar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate.

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si los derechos invocados por la señora Silvia Elena Wilches de Moreno, fueron vulnerados por la Sección Segunda, Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al revocar una sentencia que reconocía su derecho al reajuste pensional, argumentando la modalidad de la pensión, en cuanto se trata de una pensión de invalidez y no de vejez.

Para resolver la situación planteada, la Sala se referirá primero al supuesto excepcionalísimo bajo el cual procede el amparo constitucional contra decisiones judiciales que pongan fin a un proceso. Acto seguido examinará si en el presente asunto concurre tan rigurosa excepción; de ser así, abordará el estudio de las glosas planteadas por la demandante y, a partir de ello, resolverá lo que en derecho corresponda.

Tercera. Por regla general, la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales que pongan fin a un proceso.

Entre otras razones, se estimó inviable el especial amparo constitucional ante diligenciamientos reglados dentro de los cuales están previstos, al interior del respectivo proceso, mecanismos de protección de garantías fundamentales.

Al respecto, al estudiar el asunto frente al tema del “principio democrático de la autonomía funcional del juez”, reconocido expresamente en la Constitución Política, esta corporación determinó que el juez de tutela no puede extender su actuación para resolver la cuestión litigiosa, obstaculizar el ejercicio de diligencias ordenadas por el juez ordinario, ni modificar sus providencias, o cambiar las formas propias de cada juicio, lo cual sí violaría gravemente

los principios constitucionales del debido proceso<sup>1</sup>.

En el referido pronunciamiento se expuso (en el texto original sólo está en negrilla “de hecho”, del primer párrafo que se cita):

“Ahora bien, de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, lo cual no significa que proceda dicha acción contra sus providencias. Así, por ejemplo, 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 con 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, por expreso mandato de la Carta es puramente temporal y queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente (artículos 86 de la Constitución Política y 8º del Decreto 2591 de 1991). En hipótesis como éstas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia.

Pero, en cambio, no está dentro de las atribuciones del juez de tutela la de inmiscuirse en el trámite de un proceso judicial en curso, adoptando decisiones paralelas a las que cumple, en ejercicio de su función, quien lo conduce, ya que tal posibilidad está excluida de plano en los conceptos de autonomía e independencia funcionales (artículos 228 y 230 de la Carta), a los cuales ya se ha hecho referencia.

De ningún modo es admisible, entonces, que quien resuelve sobre la tutela extienda su poder de decisión hasta el extremo de resolver sobre la cuestión litigiosa que se debate en un proceso, o en relación con el derecho que allí se controvierte.

No puede, por tanto, proferir resoluciones o mandatos que interfieran u obstaculicen diligencias judiciales ya ordenadas por el juez de conocimiento, ni modificar providencias por él dictadas, no solamente por cuanto ello representaría una invasión en la órbita autónoma del juzgador y en la independencia y desconcentración que caracterizan a la administración de justicia (artículo 228 C.N.), sino porque, al cambiar inopinadamente las reglas predeterminadas por la ley en cuanto a las formas propias de cada juicio (artículo 29 C.N.), quebrantaría abierta y gravemente los principios constitucionales del debido proceso. Lo anterior sin tener en cuenta la ostensible falta de competencia que podría acarrear la nulidad de los actos y diligencias producidos como consecuencia de la decisión con los consiguientes perjuicios para las partes, la indebida prolongación de los procesos y la congestión que, de extenderse, ocasionaría esta práctica en los despachos judiciales.

De las razones anteriores concluye la Corte que no procede la acción de tutela contra ninguna providencia judicial, con la única salvedad del perjuicio irremediable, desde luego aplicada en este evento como mecanismo transitorio supeditado a la decisión definitiva que

adopte el juez competente.”

Las razones tenidas en cuenta para apoyar esta posición jurisprudencial se encuentran consolidadas, con la fortaleza inamovible erigida por lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 243 superior, a partir de la declaratoria de inexecutable de los removidos artículos del Decreto 2591 de 1991, como quiera que la parte resolutoria de dicha sentencia está protegida por la garantía de la cosa juzgada constitucional y, por ende, es de obligatoria observancia.

En sustento de esa decisión, entre otras consideraciones convergentemente definitivas, además se plasmó lo siguiente:

“La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicional al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitivo del derecho. Bien puede afirmarse que, tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el proceso, tal como lo acreditan sus remotos orígenes.”

En relación con el mismo asunto, y particularmente sobre el cumplimiento por parte del proceso de una “función garantizadora del derecho”, agregó:

“Así, pues, no corresponde a las reglas de hermenéutica ni se compece con los principios de la lógica asumir que el Constituyente de 1991 consagró la acción de tutela como medio de defensa contra los resultados de los procesos que él mismo hizo indispensables en el artículo 29 de la Constitución para asegurar los derechos de todas las personas. Debe entenderse, por el contrario, como lo ha entendido desde su instauración el constitucionalismo, que los procesos han sido instituidos en guarda de la justicia y la equidad, con el propósito de asegurar a los gobernados que el Estado únicamente resolverá las controversias que entre ellos se susciten dentro de límites clara y anticipadamente establecidos por la ley, con el objeto de evitar los atropellos y las resoluciones arbitrarias, desde luego dentro de la razonable concepción, hoy acogida en el artículo 228 de la Carta, sobre prevalencia del derecho sustancial, cuyo sentido no consiste en eliminar los procesos sino en impedir que el exagerado culto a las ritualidades desconozca el contenido esencial y la teleología de las instituciones jurídicas.

Así concebido, el proceso cumple una función garantizadora del Derecho y no al contrario, razón por la cual no puede afirmarse que su efectiva aplicación ni la firmeza de las decisiones que con base en él se adoptan tengan menor importancia para la protección de los derechos constitucionales fundamentales que el instituto previsto en el artículo 86 de la Constitución.”

De la misma providencia C-543 de 1992, refréndase que “si la tutela es un mecanismo subsidiario o supletorio, según queda demostrado, es clara su improcedencia cuando ya se han producido no sólo un proceso, en el cual se encuentran comprendidos todos los recursos y medios judiciales que autoriza la ley, sino también una providencia definitiva que puso fin al mismo”.

Igualmente, con fundamento en que el constituyente estableció jurisdicciones autónomas y separadas cuyo funcionamiento ha de ser desconcentrado, esa sentencia puntualizó que “no encaja dentro de la preceptiva fundamental un sistema que haga posible al juez, bajo el pretexto de actuar en ejercicio de la jurisdicción Constitucional, penetrar en el ámbito que la propia Carta ha reservado a jurisdicciones como la ordinaria o la contencioso administrativa a fin de resolver puntos de derecho que están o estuvieron al cuidado de estas”.

Sin embargo, a partir de algunas manifestaciones que la propia Corte incluyó dentro de esa providencia, entre ellas que los jueces de la República tienen el carácter de autoridades públicas y pueden incurrir en “actuaciones” de hecho, fue dándose origen a la doctrina de la vía de hecho, a partir de la cual, de forma muy excepcional, se permite el uso de la acción de tutela para cuestionar aquellas “decisiones” que por contrariar de manera grave, flagrante y grosera el ordenamiento constitucional, no puedan en realidad reputarse como verdaderos pronunciamientos judiciales.

Así, siendo claro e indiscutible que también los administradores de justicia deben respeto a la Constitución y a las leyes, más aún en el ejercicio de sus competencias, ello implica que las decisiones judiciales han de ser adoptadas con estricto apego al ordenamiento jurídico, en el cual la primacía de los derechos fundamentales ocupa un lugar significativo. En ese sentido, el proceso ordinario constituye el espacio idóneo para lograr la eventual corrección de las actuaciones que constituyan afectaciones a esas garantías que resulten comprometidas.

En la jurisprudencia de esta corporación se ha venido desarrollando así, desde 1993 hasta sus más recientes pronunciamientos, la noción de la vía de hecho<sup>2</sup>, al igual que, especialmente en los últimos años, la concepción de algunos requisitos generales de procedencia y, sobre todo, causales especiales de procedibilidad.

Con todo, es preciso tener en cuenta que la acción de tutela se encuentra reservada para aquellos eventos en los cuales se presente una verdadera conculcación de un derecho fundamental, lo cual suele traducirse en actuaciones arbitrarias, ostensiblemente opuestas al ordenamiento jurídico, al punto de requerirse la intervención del juez de tutela como única vía para su restablecimiento, pues de otra forma el instrumento de amparo consignado en el artículo 86 superior habría de convertirse en un mecanismo de enmienda de las decisiones judiciales, interpretación que resulta por completo ajena a la especial naturaleza con la cual ha sido concebida la acción de tutela.

En esta misma línea, la Corte ha realzado que la circunstancia de que el juez de tutela pueda, por rigurosa excepción, revisar una decisión judicial tildada de arbitraria, no lo convierte en juez de instancia, ni puede llevarle a sustituir a quien lo es. En efecto, el amparo constitucional constituye una confrontación de la actuación judicial con el texto superior,

para la estricta verificación del cumplimiento y garantía de los derechos fundamentales, que no puede conducir a que se imponga una interpretación de la ley o una particular forma de apreciación probatoria, que se considere más acertada a la razonadamente expuesta en el proceso y en la sentencia respectiva<sup>3</sup>.

A su vez, es importante considerar que si bien la jurisprudencia constitucional ha admitido paulatinamente la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, pese a la claridad y al efecto de cosa juzgada (art. 243 Const.) que es inmanente a las decisiones contenidas en la sentencia C-543 de 1992 a la que antes se hizo referencia, no sería menos pertinente tomar en cuenta también los parámetros de racionalidad dentro de los cuales el legislador extraordinario de 1991 quiso enmarcar la procedencia de esta acción.

En este sentido, es oportuno añorar el contenido del inciso final del párrafo 1° del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 que por esa decisión fue declarado inexecutable: “La tutela no procederá por errónea interpretación judicial de la ley ni para controvertir pruebas.”

De otra parte, la sentencia C-590 de junio 8 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño, circunscrita al estudio y declaración de inexecutable de un segmento normativo del artículo 185 de la Ley 906 de 2004, que conducía a la proscripción de la acción de tutela contra sentencias de casación penal, contiene también importantes reflexiones, muy pertinentes al propósito de fijar el ámbito estrictamente excepcional dentro del cual es constitucionalmente admisible la tutela contra decisiones judiciales.

Sobre el tema, expuso en esa ocasión esta corporación que “no puede el juez de tutela convertirse en el máximo intérprete del derecho legislado ni suplantar al juez natural en su función esencial como juez de instancia” (no está en negrilla en el texto original)

En esa misma providencia se indicó previamente lo siguiente (tampoco está en negrilla en el texto original):

“21. A pesar de que la Carta Política indica expresamente que la acción de tutela procede ‘por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública’ susceptible de vulnerar o amenazar derechos fundamentales, en algunos ámbitos se ha cuestionado su procedencia contra sentencias, no obstante tratarse de actos emanados de jueces y tribunales en tanto autoridades públicas y la consecuente posibilidad, aunque sumamente excepcional, de que a través de tales actos se vulneren o amenacen derechos fundamentales.

Sin embargo, el panorama es claro ya que como regla general la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales y esto por varios motivos. Entre ellos, en primer lugar, el hecho que las sentencias judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales proferidos por funcionarios profesionalmente formados para aplicar la Constitución y la ley; en segundo lugar, el valor de cosa juzgada de las sentencias a través de las cuales se resuelven las controversias planteadas ante ellos y la garantía del principio de seguridad jurídica y, en tercer lugar, la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público inherente a un régimen democrático.

En cuanto a lo primero, no puede desconocerse que la administración de justicia, en general,

es una instancia estatal de aplicación del derecho, que en cumplimiento de su rol debe atenerse a la Constitución y a la ley y que todo su obrar debe dirigirse, entre otras cosas, a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, incluidos, obviamente, los derechos fundamentales. Si esto es así, lo obvio es que las sentencias judiciales se asuman como supuestos específicos de aplicación del derecho y que se reconozca su legitimidad en tanto ámbitos de realización de fines estatales y, en particular, de la garantía de los derechos constitucionales.

En cuanto a lo segundo, no debe perderse de vista que el derecho, desde la modernidad política, es la alternativa de legitimación del poder público y que tal carácter se mantiene a condición de que resulte un instrumento idóneo para decidir, de manera definitiva, las controversias que lleguen a suscitarse pues sólo de esa forma es posible definir el alcance de los derechos y crear las condiciones necesarias para su adecuado disfrute. De allí el valor de cosa juzgada de que se rodean las sentencias judiciales y la inmutabilidad e intangibilidad inherentes a tales pronunciamientos, pues de no ser así, esto es, de generarse una situación de permanente incertidumbre en cuanto a la forma como se han de decidir las controversias, nadie sabría el alcance de sus derechos y de sus obligaciones correlativas y todos los conflictos serían susceptibles de dilatarse indefinidamente. Es decir, el cuestionamiento de la validez de cualquier sentencia judicial resquebrajaría el principio de seguridad jurídica y desnudaría la insuficiencia del derecho como instrumento de civilidad.

Y en cuanto a lo tercero, no debe olvidarse que una cara conquista de las democracias contemporáneas viene dada por la autonomía e independencia de sus jueces. Estas aseguran que la capacidad racionalizadora del derecho se despliegue a partir de las normas de derecho positivo y no de injerencias de otros jueces y tribunales o de otros ámbitos del poder público. De allí que la sujeción del juez a la ley constituya una garantía para los asociados, pues estos saben, gracias a ello, que sus derechos y deberes serán definidos a partir de la sola consideración de la ley y no por razones políticas o de conveniencia.

22. Con todo, no obstante que la improcedencia de la acción de tutela contra sentencias es compatible con el carácter de ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales inherente a los fallos judiciales, con el valor de cosa juzgada de las sentencias y con la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público; ello no se opone a que en supuestos sumamente excepcionales la acción de tutela proceda contra aquellas decisiones que vulneran o amenazan derechos fundamentales.”

Empero, luego de esos categóricos raciocinios, en la citada providencia fueron compilados los denominados “requisitos generales de procedencia” y las “causales generales de procedibilidad”, siendo catalogados los primeros de la siguiente manera:

“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<sup>4</sup>. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos

fundamentales de las partes.

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<sup>5</sup>. 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. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

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<sup>6</sup>. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

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<sup>7</sup>. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

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<sup>8</sup>. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela<sup>9</sup>. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.”

“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<sup>10</sup> o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

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

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

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado<sup>11</sup>.

i. Violación directa de la Constitución.”

Recapitulando esos desarrollos jurisprudenciales, merece también especial atención el criterio de esta Corte en cuanto a la labor específica del juez de tutela, en punto a que no puede desconocer “los conceptos y principios de autonomía, independencia de los jueces, acceso a la administración de justicia, seguridad jurídica y vigencia del Estado social de derecho”<sup>12</sup>.

Es entonces desde las rigurosas perspectivas expuestas en precedencia, donde además converge el deber impostergable de ofrecer amparo efectivo a los derechos fundamentales y el compromiso de acatar los principios que han sido enunciados, que el juez constitucional debe avocar el análisis cuando quiera que se plantee por parte de quienes acudieron a un proceso judicial ordinario, la supuesta vulneración de sus garantías fundamentales como resultado de providencias entonces proferidas.

Cuarta. Improcedencia prima facie de la acción de tutela para ordenar el pago de reajustes pensionales.

4.1. La jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que, en principio, la tutela no procede para el cobro de acreencias laborales, en virtud del carácter subsidiario de esta acción. La excepción a tal regla general se presenta cuando existe un perjuicio irremediable o se afecta el mínimo vital del demandante.

Igualmente, esta corporación ha tenido en cuenta la condición de sujetos de especial protección que, en la mayoría de los casos, por su carácter de personas de avanzada edad, presentan los pensionados. Si bien la Corte ha considerado que se presume la vulneración del derecho al mínimo vital, en el caso de falta de pago prolongado de las mesadas pensionales, la exigencia probatoria es mayor cuando se trata de reconocimiento y pago de

reajustes pensionales. Por tanto, en esta última situación, de no existir un indicio de tal vulneración –a veces ni siquiera el dicho del peticionario–, se debe tener como no probada la afectación a las condiciones básicas para llevar una existencia digna. Al respecto, se ha manifestado<sup>13</sup>:

“De conformidad con la jurisprudencia constitucional,<sup>14</sup> la acción de tutela es procedente como mecanismo transitorio también en materia de reajuste pensional, siempre y cuando la ponderación de todos los factores relevantes para apreciar la existencia de un perjuicio irremediable lleve al juez a la convicción que de no brindarse la protección urgente e inmediata de los derechos del peticionario éstos se verían vulnerados o continuarían siendo gravemente amenazados.

En efecto, sólo la necesidad de brindar protección urgente e inmediata a la persona en la situación antes descrita justifica la procedencia de la acción de tutela mientras se acude a la justicia ordinaria en búsqueda de una solución definitiva. Es la ponderación de todos los factores relevantes presentes en el caso concreto –no la aplicación de una regla rígida que impediría responder a las especificidades de cada caso donde los derechos fundamentales estén siendo vulnerados o gravemente amenazados– la que hace procedente la acción de tutela. Tales factores en la ponderación son los siguientes, según la jurisprudencia de esta Corte: 1) edad para ser considerado sujeto de especial protección; 2) situación física, principalmente de salud; 3) grado de afectación de los derechos fundamentales, en especial el mínimo vital; 4) carga de la argumentación o de la prueba de dicha afectación; 5) actividad procesal mínima desplegada por el interesado.”

Dentro de este contexto, puede ocurrir que los peticionarios aleguen que la falta de pago del reajuste pensional vulnera otro derecho diferente al mínimo vital, constituyendo eventualmente un perjuicio irremediable, que también debe estar probado. En todo caso, la mera posibilidad de que exista la vulneración no es argumento suficiente para que prospere la tutela, existiendo otros mecanismos ordinarios de protección y solución de esas controversias.

4.2. Específicamente sobre un reajuste pensional atinente a la Gobernación de Cundinamarca, que por ello es útil citar en extenso, la Corte en sentencia T-1082 de diciembre 13 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil, precisó, empezando con la transcripción del artículo 116 de la Ley 6ª de 1992:

“Ajuste a pensiones del sector público nacional. Para compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de jubilación del sector público nacional, efectuados con anterioridad al año 1989, el Gobierno Nacional dispondrá gradualmente el ajuste de dichas pensiones, siempre que se hayan reconocido con anterioridad al 1º de enero de 1989.

Los reajustes ordenados en este artículo, comenzarán a partir de la fecha dispuesta en el decreto reglamentario correspondiente, y no producirán efecto retroactivo.

Por su parte, el artículo 1º del Decreto 2108 del 29 de diciembre de 1992, reglamentario de la Ley 6ª de 1992, dispone lo siguiente:

Artículo 1º. Las pensiones de jubilación del Sector Público del Orden Nacional reconocidas con anterioridad al 1º de enero de 1989 que presenten diferencias con los aumentos de salarios serán reajustadas a partir del 1º de enero de 1993, 1994 y 1995.

... ..

Del tenor literal de estas normas de rango legal y reglamentario se tiene que el reajuste en ellas contemplado, tiene como propósito compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de jubilación del sector público, de tal suerte que la aplicación de dicho reajuste se sujeta a la verificación de la condición de que efectivamente se haya concretado una diferencia entre la pensión devengada por una persona y los reajustes salariales.

A esta conclusión arribó el Consejo de Estado al interpretar en diferentes fallos el alcance y aplicación de la norma objeto de análisis. En efecto, ese Alto Tribunal señaló que la ley 6ª de 1992 y su decreto reglamentario parten del supuesto de que existe un desajuste en el incremento en las mesadas pensionales de quienes obtuvieron su pensión con anterioridad a 1989, por lo que para aplicar en concreto la norma, no basta con que la persona haya obtenido el reconocimiento pensional con anterioridad a dicha época, sino que es pertinente que se consolide el requisito del desajuste, hecho que se instituye como una presunción de hecho susceptible de prueba en contrario.

... ..

Por tanto, el Consejo de Estado ha reiterado su jurisprudencia en el sentido de que no es suficiente, en estos asuntos de reajuste pensional que trata la ley 6ª de 1992 y su Decreto Reglamentario 2108 del mismo año, con verificar si la pensión de jubilación se reconoció con anterioridad al 1º de enero de 1989, sino que es necesario además confirmar que efectivamente tenga lugar el desajuste que pretende remediar la norma y, en concreto, que el pensionado se haya retirado del servicio en forma definitiva antes de dicha fecha.

Si bien es cierto que tales normas fueron retiradas del ordenamiento jurídico, la Corte Constitucional dejó en claro que la declaratoria de inexecutable sólo producía efectos hacia el futuro, con lo cual los reajustes ordenados en dicha norma debían reconocerse a las personas que, bajo su vigencia, adquirieron el derecho a la reliquidación de su pensión. Al respecto, señaló la Corte:

‘La Corte ha señalado que es a ella a quien corresponde fijar los efectos de sus sentencias, a fin de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución. En este caso, esta Corporación considera que, en virtud de los principios de buena fe (CP art. 83) y protección de los derechos adquiridos (CP art. 58), la declaración de inexecutable de la parte resolutive de esta sentencia sólo tendrá efectos hacia el futuro y se hará efectiva a partir de la notificación del presente fallo. Esto significa, en particular, que la presente declaratoria de inexecutable no implica que las entidades de previsión social o los organismos encargados del pago de las pensiones puedan dejar de aplicar aquellos incrementos pensionales que fueron ordenados por la norma declarada inexecutable y por el Decreto 2108 de 1992, pero que no habían sido efectivamente realizados al momento de notificarse esta sentencia, por la ineficiencia de esas mismas entidades, o de las instancias judiciales en caso de controversia.

En efecto, de un lado, el derecho de estos pensionados al reajuste es ya una situación jurídica consolidada, que goza entonces de protección constitucional (CP art. 58). Mal podría entonces invocarse una decisión de esta Corte, que busca garantizar la integridad de la Constitución, para desconocer un derecho que goza de protección constitucional. De otro lado, en virtud del principio de efectividad de los derechos (CP art. 2º) y eficacia y celeridad de la función pública (CP art. 209), la ineficiencia de las autoridades no puede ser una razón válida para desconocer los derechos de los particulares. Nótese en efecto que tanto el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992 como el Decreto 2108 de 1992 ordenaban una nivelación oficiosa de aquellas pensiones reconocidas antes de 1989 que presentaran diferencias con los aumentos de salarios, por lo cual sería discriminatorio impedir, con base en esta sentencia de inexequibilidad, que se haga efectivo el incremento a aquellos pensionados que tengan derecho a ello'15.

Por su parte, el Consejo de Estado señaló lo siguiente:

'... ..

Ahora bien, como la sentencia de la Corte Constitucional sobre el citado artículo 116, fijó los efectos del fallo de inexequibilidad hacia el futuro, pero respetando las situaciones jurídicas consolidadas, al señalar que no se puede dejar de aplicar a los pensionados o a las personas que adquirieron dicho status de pensionado antes de 1989, la nivelación oficiosa de sus pensiones y como el Decreto 2108 de 1992 es reglamentario del artículo 116 examinado por la Corte, forzoso es concluir que la sentencia de nulidad proferida por esta Corporación sobre el artículo 1º del citado Decreto 2108, tenga el mismo alcance del señalado por la Corte Constitucional.

Es necesario precisar entonces, según los efectos de los citados fallos, que el artículo 116 de la ley 6 de 1992 rigió desde su expedición hasta el 20 de noviembre de 1995 fecha en que fue retirado del ordenamiento jurídico, pero sigue teniendo efectos para quienes adquirieron, bajo su vigencia, el derecho a la reliquidación de su pensión. El Decreto Reglamentario 2108 de 1992, corre igual suerte, es decir, rigió desde su expedición hasta la fecha de inexequibilidad del precepto que le dio origen y extiende sus efectos aún después para quienes bajo su amparo adquirieron el derecho al incremento pensional (sentencia de junio 3 de 1999 expediente 1351, Magistrado ponente doctor Humberto Cárdenas Gómez)'16.

Finalmente, es preciso referir que el reajuste contemplado en el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992, por virtud de la excepción de inconstitucionalidad que aplicare reiteradamente el Consejo de Estado, tiene lugar no sólo respecto de las pensiones del orden nacional, sino de todas las pensiones otorgadas por el Estado, bien en el orden nacional, bien en el territorial.

Al respecto, ha reiterado el Consejo de Estado:

'En relación con la aplicación del decreto bajo análisis, a los empleados del nivel territorial, igualmente esta corporación en reiterada jurisprudencia proferida desde 1995 se ha referido a ello (sentencia del 11 de diciembre de 1997, expediente 15723, consejera ponente DOLLY PEDRAZA DE ARENAS), para precisar que el decreto 2108 de 1992 gobierna a todos los

pensionados del Estado sin distingo alguno, por inaplicación de la expresión “del orden nacional” contenida en el artículo 1º del Decreto en mención, y de la expresión “nacional” del artículo 116 de la ley 6 de 1992 en cuanto contienen una discriminación que viola el derecho a la igualdad.

El anterior planteamiento lo reitera la Sala. Ello significa que el citado artículo 1º del Decreto 2108, durante su vigencia y según los efectos señalados en párrafos antecedentes, gobernó la situación tanto de los pensionados del orden nacional como de los pensionados del orden territorial'17.”

En conclusión, el reajuste previsto en el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992, tuvo vigencia desde el momento de su expedición, hasta el 20 de noviembre de 1995, fecha en la que mediante fallo C-53118 de esta Corte fue declarado inexecutable, pero surtió todos sus efectos para quienes adquirieron el derecho durante la vigencia de la misma. Es decir, son destinatarios del reajuste mencionado los pensionados del Estado (antes del 1º de enero de 1989, retirados en forma definitiva)-

Así mismo, como se observa en los apartes transcritos, al estudiar la constitucionalidad de la norma, durante su vigencia a efectos de resolver la legalidad del Decreto 2108 de 1992, con el artículo 13 de la Constitución, el Consejo de Estado<sup>19</sup>, decidió declarar nula la expresión “orden nacional”, por considerarla contraria al principio de igualdad.

Por tanto, no es válido hacer distinción en la modalidad pensional y menos aún si es de orden nacional, o del nivel territorial.

Quinto: Análisis del caso concreto.

5.1. En el presente caso, la demandante Silvia Elena Wilches de Moreno considera que la entidad accionada, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, al negar el reconocimiento del reajuste con el argumento de que se trata de una sustitución pensional por invalidez y no por vejez, vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al mínimo vital.

Corresponde entonces verificar los requisitos para proteger los derechos reclamados, de conformidad con los derroteros constitucionales, legales y jurisprudenciales antes referidos.

5.2. Consta en el expediente, que el cónyuge de la demandante adquirió su derecho pensional antes del 1º de enero de 1989, por cuanto fue pensionado mediante Resolución N° 1307 de 1953, en razón a su estado de invalidez, que le impidió volver a trabajar.

Posteriormente, con ocasión de la muerte del esposo, la actora recibió la sustitución pensional en el año 2002. Por estas circunstancias, resulta claro que, al igual que su esposo, la actora, como beneficiaria, resulta acreedora del reajuste pensional contemplado en la preceptiva antes referida.

5.3. Sin embargo es pertinente recordar que en primer lugar, cuando la señora Wilches solicitó el pago de su reajuste pensional contemplado en la Ley 6ª de 1992 y el Decreto Reglamentario 2108 de 1992, la Gobernación de Cundinamarca, negó el reconocimiento, señalando que “son válidos los reajustes pensionales realizados por las entidades y

organismos del orden nacional”, decisión que fue confirmada en reposición, razón por la cual acudió al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá, quien analizando la mencionada sentencia C-531 de 1995 y las decisiones del Consejo de Estado referidas en la consideración cuarta ordenó el pago del reajuste reclamado.

No obstante, el Tribunal demandado en segunda instancia, negó a la actora el pago del reajuste pensional, pero esta vez, aduciendo que: “éste sólo operó para las pensiones de jubilación y no para la pensión de invalidez” (f. 55 cd. inicial), consideración abiertamente discriminatoria, pues no tiene fundamento alguno y desconoce las normas que en su momento regularon el reajuste pensional, adicionando una circunstancia nueva.

5.4. El artículo 14 de la Ley 100 de 1993 consagra, como regla general, el reajuste anual automático, a realizar cada primero de enero, de las pensiones de invalidez, vejez o jubilación, y de sustitución o sobrevivientes, en los dos sistemas establecidos en la regulación general de pensiones (régimen solidario de prima media con prestación definida y régimen de ahorro individual con solidaridad).

También, el artículo 14 de la Ley 776 de 2002 dispone que las pensiones de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, “se reajustarán anualmente, de oficio el primero (1°) de enero de cada año, en el porcentaje de variación del índice de precios al consumidor total nacional, certificado por el Dane para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno Nacional, cuando dicho reajuste resulte superior al de la variación del IPC, previsto en el inciso anterior”.

Lo anterior significa que, en aras de respetar el derecho a la igualdad, el legislador no estableció ni puede establecer diferencias en el tratamiento y los requisitos para recibir el reajuste pensional, en razón a la modalidad de la misma.

Por consiguiente, la Subsección del Tribunal Administrativo demandado, al considerar que la accionante no tenía derecho al pago del reajuste, por tratarse de una sustitución pensional por invalidez y no por vejez, vulneró el derecho fundamental a la igualdad, máxime si se tiene en cuenta que los artículos 13 y 47 de la carta, realzan ese derecho a la igualdad ante la especial protección a las personas que por su disminución física, económica o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

5.5. En cuanto a la idoneidad de los mecanismos ordinarios de defensa judicial, la demandante agotó el proceso ante la jurisdicción contencioso administrativa, con resultados adversos en segunda instancia, cuya sentencia generó una discriminación constitucionalmente inaceptable, constitutiva de vía de hecho.

Puede además constatarse, como lo afirma el Procurador General en su insistencia, que la demandante tiene 76 años de edad y padece artrosis y osteoporosis, siendo su único medio de subsistencia la pensión cuyo reajuste le ha sido inconstitucionalmente negado, resultando así ostensible el quebrantamiento del mínimo vital.

De esta manera, adicionalmente a concluirse que la acción de tutela sí es, para el caso,

mecanismo idóneo para la protección de los derechos fundamentales referidos, es palmario que la Subsección accionada dio a la demandante un trato diferente e injustificado, gravemente conculcador del derecho a la igualdad reconocido a todas las personas en la carta política colombiana, incluyendo la premisa de que se debe dar igual trato frente a situaciones iguales y un trato equilibrante a situaciones diferentes, tratándose de circunstancia de debilidad manifiesta.

5.6. Desde un enfoque complementario a lo hasta ahora expuesto, ha de recordarse que esta Corte, siguiendo los mandatos constitucionales, incluidos los internacionalmente aportados por el llamado bloque de constitucionalidad, ha desarrollado la fundamentalidad del derecho a la igualdad, como principio cardinal del Estado social de derecho y elemento insustituible en el orden jurídico, en cuanto todas las personas pueden exigir un trato equilibrado<sup>20</sup>, sin importar la existencia de diversidades específicas por razones culturales, políticas, filosóficas o de sexo, raza, nacionalidad, lengua, religión, etc., y correspondiéndole al Estado, correlativamente, promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva<sup>21</sup>.

En tal sentido, esta Corte en sentencia C-836 de agosto 9 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil, refiriéndose precisamente a la igualdad de tratamiento en el ámbito judicial, señaló (no está en negrilla en el texto original):

“La igualdad, además de ser un principio vinculante para toda actividad estatal, está consagrada en el artículo 13 de la Carta como derecho fundamental de las personas. Este derecho comprende dos garantías fundamentales: la igualdad ante la ley y la igualdad de protección y trato por parte de las autoridades. Sin embargo, estas dos garantías operan conjuntamente en lo que respecta a la actividad judicial, pues los jueces interpretan la ley y como consecuencia materialmente inseparable de esta interpretación, atribuyen determinadas consecuencias jurídicas a las personas involucradas en el litigio. Por lo tanto, en lo que respecta a la actividad judicial, la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas supone además una igualdad en la interpretación y aplicación de la ley.”

De tal manera, está claro que el derecho a la igualdad exige, como condición sine qua non para su aplicación real, que las autoridades otorguen idéntica protección, trato y definición a quienes se hallen en similar situación de hecho, para evitar la trasgresión del derecho fundamental y brindar seguridad jurídica, en cuanto a que, para el caso, las decisiones judiciales no estén sometidas al albur de que situaciones fácticas similares reciban decisiones opuestas, según el despacho al cual haya correspondido el conocimiento.

En síntesis, este es un principio inalienable, consagrado en la Constitución como un derecho fundamental, según el cual todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, no pudiendo establecerse un trato diferente en razón al sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, y que tiene alcances más concretos en otras normas constitucionales, como en el artículo 53, precisamente sobre la igualdad de oportunidades para los trabajadores, pago oportuno y reajuste periódico de las pensiones legales.

5.7. Por ende, la actora tiene derecho al pago de su reajuste pensional, pues su esposo fue pensionado antes de 1989, no es viable hacer diferencia entre el orden nacional o territorial y menos aún si la pensión es de jubilación o invalidez, argumentos que tienen un fundamento

discriminatorio.

Aunado a lo anterior, de conformidad con lo expuesto por esta corporación, el reajuste es procedente por cuanto se constituye como su único medio de subsistencia que le permite llevar una vida digna.

Así, debe ser revocado el fallo dictado en abril 15 de 2010 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, que en su momento confirmó el de enero 28 del mismo año, proferido por la Sección Segunda, Subsección B de la misma corporación.

En consecuencia, serán tutelados los derechos a la igualdad y al mínimo vital de la señora Silvia Elena Wilches de Moreno, para lo cual se dispondrá anular, por ser manifiestamente contraria a la Constitución Política, la sentencia proferida en junio 4 de 2009 por la Sección Segunda, Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a la cual se ordenará reclamar el expediente respectivo y dictar nueva sentencia, en el término máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, ordenando el reajuste que corresponda, en acatamiento del derecho fundamental de igualdad y de acuerdo con las precisiones jurídicas que han sido efectuadas.

### III. 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,

#### RESUELVE

Primero: REVOCAR el fallo proferido en abril 15 de 2010, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, que en su momento confirmó el dictado en enero 28 del mismo año, por la Sección Segunda Subsección B, de la misma corporación. En su lugar, se dispone TUTELAR los derechos a la igualdad y al mínimo vital de la señora Silvia Elena Wilches de Moreno.

Segundo: ANULAR, por ser manifiestamente contraria a la Constitución Política, la sentencia proferida en junio 4 de 2009 por la Sección Segunda, Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a la cual se ordena dictar nueva sentencia, en el término máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, disponiendo el reajuste que corresponda, en acatamiento del derecho fundamental de igualdad, según quedó precisado y aplicando el reajuste hacia el futuro, al igual que retroactivamente sólo en cuanto a las mesadas pensionales en relación con las cuales no hubiese operado el fenómeno de la prescripción.

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

Cópiese, notifíquese e insértese en la gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr. T-133 de febrero 24 de 2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

2 La Corte Constitucional ha abordado el tema de la tutela contra providencias judiciales en un gran número de pronunciamientos, pudiendo destacarse, entre muchas otras, las sentencias T-079 y T-173 de 1993, T-231 de 1994, T-492 y T-518 de 1995, T-008 de 1998, T-260 de 1999, T-1072 de 2000, T-1009 y SU-1184 de 2001, SU-132 y SU-159 de 2002; T-481, C-590 y SU-881 de 2005; T-088, T-196, T-332, T-539, T-590, T-591, T-643, T-780 y T-840 de 2006; T-001, T-147, T-247, T-364, T-502A, T-680, T-794, T-987 y T-1066 de 2007; T-012, T-240, T-350, T-402, T-417, T-436, T-831, T-871, T-891, T-925, T-945, T-1029 y T-1263 de 2008; T-093, T-095, T-199 y T-249 de 2009.

3 Cfr., sobre este tema, entre muchas otras, las sentencias T-008 de enero 22 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-357 de abril 8 de 2005, M. P. Jaime Araújo Rentería y T-952 de noviembre 16 de 2006, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

4 "Sentencia T-173/93."

5 "Sentencia T-504/00."

6 "Ver entre otras la reciente Sentencia T-315/05."

7 "Sentencias T-008/98 y SU-159/2000."

8 "Sentencia T-658-98."

10 "Sentencia T-522/01."

11 "Cfr. Sentencias T-462/03; SU-1184/01; T-1625/00 y T-1031/01."

12 Cfr. T-518 de noviembre 15 de 1995, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, citada a su vez en la T-1036 de noviembre 28 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

13 Cfr. SU-975 de octubre 23 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda. En esta ocasión se negó el reajuste pensional de uno de los accionantes por no estar probada la vulneración al mínimo vital.

14 "T-463 de 2003, T-1316 de 2001, T-482 de 2001, T-977 de 2001, T-690 de 2001, T-256 de 2001, T-189 de 2001, T-163 de 2001, T-1116 de 2000, T-886 de 2000, T-612 de 2000, T618

de 1999, T-325 de 1999, T-214 de 1999, T-718 de 1998, T-116 de 1998, T-009 de 1998, T-637 de 1997, T-456 de 1994 y T-426 de 1992.”

15 “Corte Constitucional, sentencia C-531 de 1995, M. P. Alejandro Martínez Caballero.”

16 “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección A. Sentencia del 17 de agosto de 2006. Radicación No. 25000-23-25-000-2002-05071-01(4168/05). Consejera Ponente: Dra. Ana Margarita Olaya Forero.”

17 *Ibíd.*

18 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

19 Providencia de diciembre 11 de 1997. Expediente 15723, M. P. Dolly Pedraza de Arenas.

20 Cfr. T-360 de mayo 9 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett; T-216A de febrero 29 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-948 de octubre 2 de 2008, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-529 de agosto 6 de 2009, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-679 de septiembre 2 de 2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

21 Art. 13 Const.