

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
-Sala Quinta de Revisión-

SENTENCIA T-178 de 2023

Referencia: Expediente T-8.210.799

Acción de tutela interpuesta por Mariella Millán Bonilla contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

Magistrado ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos el 19 de noviembre de 2020 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en primera instancia, y el 15 de febrero de 2021 por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en segunda instancia.

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA DE TUTELA

1. El 2 de octubre de 2020, la ciudadana Mariella Millán Bonilla (en adelante, “la accionante” o “la actora”), presentó acción de tutela en contra del (i) Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, al haber proferido la sentencia del 13 de noviembre de 2019¹ en la que se ordenó reliquidar -y, en consecuencia, reducir- el monto de su pensión de jubilación-; y (ii) la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (“UGPP”), entidad que profirió la resolución RDP 020330

¹ Sentencia proferida dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 760013333006201500226.

del 8 de septiembre de 2020², en la que se dio cumplimiento a lo ordenado por el mencionado tribunal. A su juicio, con tales actuaciones, las accionadas vulneraron sus derechos fundamentales a la “*seguridad jurídica de los fallos en firme, el derecho al mínimo vital cualitativo, violación de derechos adquiridos, vida, debido proceso, buena fe, seguridad social y protección especial al adulto mayor a conservar una vida digna, favorabilidad, principio de la [no] reformatio in peius del apelante único, igualdad*”³.

B. HECHOS RELEVANTES

2. La accionante nació el 10 de agosto de 1948⁴, lo que significa que al momento de interponer la tutela tenía 72 años⁵. Mediante Resolución 008059 del 7 de julio de 1999, la entonces Caja Nacional de Previsión Social (en adelante, “Cajanal”) reconoció a su favor la pensión de vejez en cuantía de \$977.913,46 mensuales y efectiva a partir del 1° de septiembre de 1998, la cual empezó a disfrutar desde el 1° de junio de 2000, una vez dejó de laborar⁶. Por estar cobijada por el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993⁷, el monto de dicha prestación se calculó con fundamento una tasa de reemplazo del 75% del Ingreso Base de Liquidación (“IBL”), este último consistente en el promedio del salario devengado en los últimos cuatro años y cinco meses.

3. Cajanal reliquidó la pensión de la accionante en varias oportunidades, a saber:

Reliquidaciones de la pensión de vejez de Mariella Millán Bonilla entre 2000 y 2011	
Resolución No. 11825 de 2000	El 20 de julio de 2000 Cajanal le aumentó la mesada pensional “a la suma de \$1.1148.334 M/CTE, efectiva a partir del 01 de enero [sic] de 2000”. ⁸
Resolución No. 26628 de 2002	El 19 de enero de 2002 Cajanal la elevó “a la suma de \$1.256.796,65 M/CTE efectiva a partir del 01 de junio de 2000”. ⁹
Resolución No. 15055 de 2004	El 29 de julio de 2004 Cajanal la elevó en la cuantía “\$1.509.266,81 M/CTE efectiva a partir del 01 de junio de 2000” ¹⁰ , en cumplimiento de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 5 de diciembre de 2003, que ordenó a Cajanal reliquidar la pensión con base en el salario más alto devengado en el último año de trabajo, conforme a lo previsto en el artículo 6 del Decreto 546 de 1971 ¹¹ .

² Resolución proferida dentro de la actuación administrativa No. SOP202001019887.

³ Expediente digital T-8.210.799, Folio 1 de la demanda de tutela.

⁴ Según la copia de su cédula de ciudadanía aportada con la demanda de tutela.

⁵ *Supra*, numeral .

⁶ Copia de la resolución obra a folios 2 a 5 del Expediente correspondiente al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 76001333300620150022601, allegado en copia al trámite de tutela. Por otro lado, en el hecho séptimo de la demanda de tutela la accionante refiere que se retiró de su trabajo el 31 de mayo de 2000.

⁷ Esta norma establece que el IBL para liquidar la pensión de vejez de personas en régimen de transición a quienes les faltare menos de 10 años para adquirir el derecho a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones -como era el caso de la accionante, sería el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello.

⁸ Así consta en los antecedentes de la Resolución RDP 020330 del 8 de septiembre de 2020, mediante la cual la UGPP dio cumplimiento a la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca cuestionada a través de la presente solicitud de amparo. Dicho acto administrativo fue allegado por la UGPP en su contestación a la demanda de tutela.

⁹ *Ibid*.

¹⁰ Copia de la resolución obra a folios 6 a 11 del expediente correspondiente al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 760013333006201500226. *Op cit*.

¹¹ En dicho fallo, cuya copia se allegó con la demanda de tutela, el tribunal resolvió una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que la accionante promovió contra el acto administrativo -presunto- mediante el

Resolución No. 47636 de 2011	El 11 de abril de 2011 Cajanal reliquidó la pensión “a la suma de (\$1.597.774,38) UN MILLÓN QUINIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS CON 38/100, efectiva a partir del 01 de junio de 2000”. ¹²
-------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

4. El 15 de julio de 2014, la accionante solicitó a la UGPP (entidad que asumió el pasivo pensional de Cajanal¹³) la reliquidación de la pensión de vejez, a fin de que esta fuese calculada con base en una tasa de reemplazo del 85% de conformidad con el artículo 34 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 797 de 2003, y con base en el IBL equivalente a \$2.130.365,00 reconocido por Cajanal en la última resolución que reliquidó su mesada pensional (como consta en la resolución 47636 del 11 de abril de 2011 -ver *supra*, numeral 3-)¹⁴.

5. Mediante Resolución No. RDP 032542 del 27 de octubre de 2014, la UGPP negó la solicitud de reliquidación de pensión de vejez, toda vez que mediante la “Resolución No. 15055 del 29 de Julio de 2004, se le reconoció un régimen especial (funcionarios de la rama judicial Decreto 546 de 1971), el cual es más favorable, motivo por el cual no procede la reliquidación de la pensión de vejez del peticionario”¹⁵.

6. El 8 de julio de 2015¹⁶ la accionante, a través de apoderado judicial, presentó medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución No. RDP 032542 del 27 de octubre de 2014 proferida por la UGPP. Solicitó que, a título de restablecimiento del derecho, y como consecuencia de la nulidad pretendida, se condenara a la UGPP a reliquidar la pensión de vejez “en cuantía correspondiente al 85% sobre el ingreso base de liquidación que a ella le fue reconocido de conformidad a lo establecido en el artículo 34 de la ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la ley 797 de 2003”¹⁷, desde la fecha de causación del derecho.

7. El conocimiento del medio de control correspondió por reparto al Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cali. Mediante sentencia del 19 de diciembre de 2017, el juzgado negó las pretensiones de la demanda tras considerar que la pensión de la señora Millán Bonilla se sujetaba a las

cual Cajanal negó una solicitud de reliquidación pensional formulada por la accionante, para efectos de que se calculara conforme al salario más alto devengado en su último año de servicios. El tribunal accedió a las pretensiones de la demandante y resolvió: “1) DECLÁRASE LA NULIDAD del acto administrativo presunto respecto de la petición de Reliquidación de Pensión de Jubilación elevada por la apoderada judicial de la señora MARIELA MILLAN BONILLA el día 24 de abril de 2002 ante la Caja Nacional de Previsión – División de Prestaciones Económicas. || 2) Como consecuencia de lo anterior se ORDENA que CAJANAL reliquide la Pensión de Jubilación de la señora MARIELA (sic) MILLAN BONILLA (...) teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, como son el salario mensual más alto del último año de servicios, los gastos de representación mensual, la prima especial mensual, la prima de nivelación mensual y el incremento proporcional o doceavas partes de la prima vacacional, la prima de servicios, la prima de navidad y la bonificación por servicios. || 3) ORDENAR a CAJANAL reconocer y pagar las diferencias entre la Pensión reconocida y la que tiene derecho el (sic) accionante desde el 1º de septiembre de 1998 hasta la fecha en que se practique la correspondiente liquidación, teniendo en cuenta los reajustes de ley”.

¹² Copia de la resolución obra a folios 12 a 17 del expediente correspondiente al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 760013333006201500226. *Op cit.*

¹³ En uso de las atribuciones conferidas por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, artículo 1º del Decreto 169 de 2008 artículo 17 del Decreto 5021 de 2009 y demás disposiciones.

¹⁴ Hecho 15 de la demanda de tutela.

¹⁵ Copia de la resolución obra a folios 30 a 32 del expediente correspondiente al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 760013333006201500226. *Op cit.*

¹⁶ Según acta individual de reparto visible a folio 42, *ibidem*.

¹⁷ Pretensión tercera de la demanda, folio 37, *ibidem*.

previsiones del Decreto 546 de 1971, que establecía una tasa de remplazo del 75% de la asignación salarial, la cual fue aplicada correctamente en el acto administrativo acusado. Por el contrario, la tasa del 85% pretendida por la accionante señaló que se encontraba prevista en el artículo 34 de la Ley 100 de 1993 -modificado por el artículo 10 de la Ley 797 de 2003-, el cual establece un IBL menos favorable para la demandante que aquél previsto en el Decreto 546 de 1971. De modo que, “[a]l pretender la liquidación de su derecho pensional con una tasa de remplazo equivalente al 85% conforme lo dispuesto en el citado artículo 34 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 797 de 2003” (...) no sería posible para la demandante conservar el régimen anterior aplicable consagrado en el Decreto 546 de 1971”¹⁸.

8. El 29 de enero de 2018, el apoderado de la demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia, circunscribiendo el motivo de inconformidad a que la señora Millán Bonilla tenía derecho a que se le aplicara la tasa de remplazo del 85% del IBL y no del 75%, pese a estar sujeta al régimen especial previsto en el Decreto 546 de 1971 para funcionarios y empleados de la Rama Judicial¹⁹.

La providencia cuestionada a través de la acción de tutela

9. Mediante sentencia del 13 de noviembre de 2019, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca resolvió el recurso de apelación que la accionante interpuso contra la sentencia de primera instancia. En dicha providencia, la corporación accionada revocó la decisión del Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cali, y ordenó a la UGPP que elaborara un nuevo acto administrativo liquidando la pensión de la actora con un IBL equivalente al promedio del salario de la accionante en los últimos 10 años anteriores al retiro del servicio o durante toda su vida laboral²⁰.

10. La corporación accionada determinó que la accionante es beneficiaria del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y, al haber laborado para la Rama Judicial por más de 28 años continuos, le es aplicable el Decreto 546 de 1971. Con fundamento en esta normatividad, en su momento Cajanal reconoció y reliquidó la pensión a partir de una tasa de remplazo equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios. No obstante, en aplicación de las reglas fijadas por la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018²¹, el tribunal concluyó que el IBL para la pensión no debía consistir en la asignación mensual más alta devengada en el último año, sino en el promedio de las asignaciones mensuales devengadas en los últimos 10 años de trabajo o de toda la vida laboral, según fuese más favorable para el trabajador²². Por otra parte, advirtió que el máximo tribunal

¹⁸ Folios 183 a 188, *ibidem*.

¹⁹ Folios 193 a 195 *ibidem*.

²⁰ Folios 215 a 222, *ibidem*.

²¹ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 28 de agosto de 2018, expediente 52001233300020120014301.

²² En concreto, la providencia señaló que “[L]a discusión radica en la forma y término para conformar el IBL y de acuerdo con el nuevo alcance que el H. Consejo de Estado le ha dado al inciso 3º artículo 36 de la ley 100 de 1993, sólo se tendrá en cuenta los factores sobre los que se haya realizado el aporte o cotización en los últimos 10 años anteriores a su retiro del servicio o tomando el promedio de lo devengado durante toda su vida laboral si le resulta más favorable; la actora expone en la demanda que la pensión le fue reconocida con

de la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha precisado que las reglas adoptadas mediante la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018 son extensibles a los regímenes especiales como el que cobija a la demandante.

11. Finalmente, consideró que el hecho de que el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia no haya versado sobre el IBL, no era óbice para que el tribunal se pronunciara al respecto en la sentencia de segunda instancia, ya que el principio de la *non reformatio in peius* no es absoluto o ilimitado. En sustento de lo anterior, adujo que la Corte Constitucional ha señalado que dicho principio admite “*contadas excepciones*”²³, mientras que el Consejo de Estado, de manera similar, ha sostenido que “*de manera excepcionalísima el ad quem cuando encuentre que la decisión de primera instancia es manifiestamente ilegítima, puede entrar a estudiar cuestiones propias del debate jurídico así no hayan sido objeto del recurso de apelación*”²⁴.

12. Por lo anterior, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca ordenó a la UGPP proferir un nuevo acto administrativo liquidando la pensión “*con el promedio de lo devengado por la señora Mariella Millán Bonilla en los últimos diez (10) años anteriores al retiro del servicio o toda su vida laboral, lo que sea más favorable, atendiendo únicamente los factores salariales legalmente enlistados [en el Decreto 1158 de 1994]*”²⁵. Esta sentencia quedó ejecutoriada el 2 de diciembre de 2019²⁶.

13. El 30 de enero de 2020, la UGPP profirió la Resolución RDP 02389 en la que “*declaro [sic] la imposibilidad de dar cumplimiento a la sentencia judicial proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA mediante fallo del 13 de noviembre de 2019 dentro del expediente pensional de MILLAN BONILLA MARIELLA*”.²⁷

14. No obstante, el 8 de septiembre de 2020 la UGPP emitió la Resolución No. RDP 020330, en la que, en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, reliquidó la pensión de vejez de la accionante con el promedio de lo devengado en “*los últimos 10 años de servicio entre el 01 de junio de 1990 y el 30 de mayo de 2000, por ser la más favorable, en la suma de \$1.294.398 UN MILLÓN DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS M/CTE*”.²⁸

algunos factores devengados en el último año, en el plenario se encuentra acreditado que la liquidación de la pensión de la señora Millán Bonilla, se efectuó estableciendo el IBL, con el 75% de la asignación mensual más elevada que devengó en el último año (F. 112 a 117); lo que no es procedente, pues se repite, debió liquidarse con el promedio de los últimos diez (10) años anteriores a adquisición del status o con el promedio de toda la vida laboral lo que fuere más benéfico para el trabajador. (...) [L]os factores computados el Auxilio de Alimentación, la prima de servicios y la Prima de navidad no aparecen enlistados en el Decreto 1158 de 1994.” Folio 221, *ibidem*.

²³ Para fundamentar esta postura, la providencia citó una sentencia proferida por el Consejo de Estado el 19 de enero de 2017 dentro de la radicación 11001-03-15-000-2015-02281-01, que a su vez citó la sentencia T-455 de 2016 de la Corte Constitucional.

²⁴ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de tutela del 19 de enero de 2017. Radicación 11001031500020150228101AC.

²⁵ Folio 222 del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 760013333006201500226. *Op cit*.

²⁶ Así se indica en la constancia expedida por la Secretaria del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca visible a folio 230, *ibidem*.

²⁷ Así consta en los antecedentes de la Resolución RDP 020330 del 8 de septiembre de 2020 aportada por la UGPP con la contestación a la demanda de tutela, y así también lo reconoció la UGPP este último documento (página 4 del escrito de contestación), aunque sin precisar las razones por las que en su momento consideró imposible acatar el fallo judicial.

²⁸ La UGPP adjuntó copia del acto administrativo a la contestación a la demanda de tutela.

Adicionalmente, en dicho acto administrativo se ordenó que “[p]or la Subdirección de nómina de pensionados liquidense los mayores valores pagados si a ello hubiere lugar, a partir de la fecha de ejecutoria del fallo proferido por TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA [sic], es decir del 02 de diciembre de 2019 a la fecha de inclusión en nómina de la presente resolución, y remítase a esta subdirección para lo de su competencia”²⁹.

C. LA DEMANDA DE TUTELA

15. Afirmó la accionante que la sentencia del 13 de noviembre de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca desconoció los principios de (i) *cosa juzgada* respecto de la liquidación de su mesada pensional a partir de la asignación mensual más alta devengada en el último año de servicios, la cual había sido avalada por esa misma corporación en sentencia del 5 de diciembre de 2003 dentro del radicado 2020-04252 - *supra*, numeral 3-; (ii) *non reformatio in peius*, porque desmejoró su mesada pensional³⁰ pese a que era la única apelante contra la sentencia de primera instancia; y (iii) *congruencia*, en tanto que falló sobre un aspecto que no hacía parte de las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que su apoderado presentó.

16. También (iv) sostuvo que el tribunal accionado se equivocó al aplicar la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado el 28 de agosto de 2018, toda vez que esta se refiere a los beneficiarios de la Ley 33 de 1985 mientras que a ella la cobija el régimen especial regulado por el Decreto 546 de 1971. Y, si en gracia de discusión se aceptase que dicho precedente era aplicable, (v) el tribunal debió ordenar la liquidación de la mesada pensional a partir del 75% del promedio de las asignaciones mensuales entre el 1° de abril de 1994 -fecha en que entró a regir el sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993- al 10 de agosto de 1998, ya que corresponde al tiempo que para ese entonces le hacía falta para causar su derecho a la pensión de vejez³¹. Además, (vi) adujo que la aplicación retrospectiva del citado precedente resulta violatoria los principios de favorabilidad en materia laboral e igualdad, pues para la fecha de expedición de dicha sentencia de unificación ella ya contaba con un derecho adquirido a la pensión de vejez bajo los parámetros del Decreto 546 de 1971.

17. Por otra parte, (vii) también cuestionó que, con ocasión de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, ahora la UGPP pretenda cobrarle los mayores valores pagados, lo cual infiere del numeral cuarto de la Resolución RDP 02330 del 8 de septiembre de 2020, en el que se ordena liquidar tales emolumentos si a ello hubiere lugar.

²⁹ Ibid.

³⁰ Puso de presente que, con ocasión de la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, su mesada pensional pasó de estar cuantificada en \$1.509.266,81 mensuales a \$1.294.398,00 mensuales. (Hecho 24 de la demanda de tutela).

³¹ Preciso que la sentencia de unificación en comento indicó que los servidores públicos beneficiarios de las condiciones de la Ley 33 de 1985 a quienes les faltaren menos de 10 años para adquirir el derecho, se pensionarían con un IBL consistente en el promedio de lo devengado en el tiempo que hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo, si fuere más favorable para el cotizante.

18. Conforme a lo expuesto, solicitó que, como consecuencia de la efectiva protección de sus derechos -ver *supra*, numeral 1-, se ordene (i) al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (a) declarar que en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el número 2015-226 existía cosa juzgada sobre la liquidación de su mesada pensional bajo los parámetros del Decreto 546 de 1971; y (b) corregir, revocar o dejar sin efectos el numeral segundo de la sentencia del 13 de noviembre de 2019 en el que se dispuso que la UGPP debía reliquidar su pensión conforme al promedio de la asignación mensual recibida en los 10 años anteriores a la causación del derecho. Asimismo, solicitó se ordene (ii) a la UGPP (a) abstenerse de disminuir la mesada pensional de la accionante con el pretexto de dar cumplimiento al fallo del 13 de noviembre de 2019; y (b) expedir un acto administrativo mediante el cual deje sin efectos la Resolución No. RPD 020330 del 8 de septiembre de 2020, para así continuar con el pago de la prestación económica como se venía realizando hasta septiembre de 2020. Finalmente, solicitó que como medida cautelar (sic) se ordenara a la UGPP abstenerse de disminuir su mesada pensional con fundamento en fallos nuevos o posteriores al fallo del 5 de diciembre de 2003.

D. ADMISIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA Y RESPUESTAS DE LAS ACCIONADAS Y VINCULADOS

19. En auto del 9 de octubre de 2020, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y vinculó a las autoridades y sujetos procesales que actuaron dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de Mariella Millán Bonilla contra la UGPP (radicado No. 760013333006201500226), y les otorgó un término de tres días para que se pronunciaran sobre la solicitud de amparo. Adicionalmente, ordenó notificar del trámite a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos previstos en el artículo 610 del Código General del Proceso (“CGP”), y negó la solicitud de medida de provisional por no encontrar probada -para ese momento- una situación de vulneración de las garantías constitucionales de la accionante.

20. Durante el trámite, la UGPP y el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cali allegaron pronunciamientos frente a la demanda de tutela, en los siguientes términos:

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

21. La subdirectora de Defensa Judicial Pensional (E) de esta entidad manifestó que la acción de tutela se torna improcedente respecto del amparo pretendido, al considerar que: (i) la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca no incurrió en defecto material o sustantivo, puesto que se ajustó al ordenamiento legal y al precedente jurisprudencial aplicable; (ii) la parte actora no puede pretender usar la acción de tutela como una tercera instancia para revisar las decisiones adoptadas por el juez competente de la causa, después de haberse agotado un procedimiento establecido en la ley para el efecto; y (iii) la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para el reconocimiento de peticiones

prestacionales, mucho menos cuando ya existe un pronunciamiento al respecto por parte de la autoridad judicial competente.

22. Con todo, advirtió que la providencia cuestionada aplicó correctamente la regulación al concluir que la accionante estaba sujeta al régimen de transición, y, por ende, le asistía el derecho a que se le aplicara el régimen anterior en cuanto a la edad y el número de semanas requeridos para acceder a la pensión, mientras que los demás requisitos y condiciones se debían regir por la Ley 100 de 1993³². En consecuencia, conforme a lo previsto en los artículos 21 y 36 de dicha normatividad, el IBL para su pensión correspondía al promedio de la asignación mensual durante los 10 años anteriores a la causación del derecho, tal y como se determinó en la sentencia atacada a través del amparo.

23. Añadió que, en cumplimiento de la mencionada decisión judicial, la UGGP procedió a reliquidar la pensión de vejez de la accionante mediante resolución RDP 020330 del 8 de septiembre de 2020.

Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cali

24. Este despacho judicial, vinculado al trámite por cuanto profirió la sentencia de primera instancia que ulteriormente fue revocada por la providencia aquí cuestionada, se limitó a remitir el expediente digitalizado correspondiente al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de Mariella Millán Bonilla contra la UGPP (760013333006201500226), sin efectuar ningún pronunciamiento adicional con respecto a la demanda de tutela.

25. Por lo demás, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca -accionado- y los demás sujetos vinculados al trámite guardaron silencio.

E. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Sentencia de tutela de primera instancia proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 19 de noviembre de 2020

26. Esta autoridad *declaró la improcedencia* de la acción de tutela. Con respecto a la solicitud de amparo contra la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 13 de noviembre de 2019, consideró no se cumplía con el requisito de inmediatez, toda vez que el amparo se interpuso 10 meses después de la expedición de la providencia cuestionada, y no se acreditó que la actora se encontrara en alguna circunstancia de vulnerabilidad que permitiera flexibilizar esta exigencia. En cuanto a la tutela contra la Resolución RDP 020330 expedida por la UGPP el 8 de septiembre de 2020, indicó que si bien se superaba el presupuesto de la inmediatez, no así el de subsidiariedad, por cuanto la accionante contaba con otros mecanismos de defensa judicial ante la

³² Indicó que así lo tienen establecido tanto la Corte Constitucional (sentencias C-168 de 1995, T-1225 de 2008, C-258 de 2013, T-078 de 2014, SU-230 de 2015, SU-427 de 2016, SU-210 de 2017, SU-395 de 2017, T-497 de 2017, SU-631 de 2017, T-661 de 2017, SU-023 de 2018, T-034 de 2018, T-039 de 2018, T-212 de 2018, así como autos 326 de 2014 y 229 de 2017) como el Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, radicado 52001233300020120014301).

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para controvertir dicho acto, el cual, por demás, se limitó a cumplir lo ordenado por el tribunal accionado. Adicionalmente, sostuvo que la actora en todo caso contaba con la posibilidad de solicitar a la UGPP la reliquidación de su pensión, y, eventualmente, controvertir la respuesta a su petición a través de los medios judiciales ordinarios.

Impugnación

27. La accionante presentó escrito de impugnación contra la sentencia de tutela de primera instancia, en el que reiteró los argumentos y las pretensiones expuestos en la demanda de tutela. Con respecto al requisito de inmediatez, explicó que no presentó la acción de tutela dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la sentencia de segunda instancia del 13 de noviembre de 2019 porque “no pensé que la UGPP se atrevería a disminuir mi mesada pensional porque existía un fallo del año 2003 (5 de diciembre de 2003) que me había otorgado unos derechos y solamente presenté la Tutela a[1] ver mi mesada pensional disminuida”³³.

Sentencia de tutela de segunda instancia proferida por la Sección Tercera – Subsección C de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 15 de febrero de 2021

28. Esta corporación confirmó la sentencia de tutela de primera instancia tras considerar que la tutela contra la providencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca es *improcedente por falta de inmediatez*, ya que la justificación expuesta por la accionante -ver *supra*, numeral 27- no configura una circunstancia que realmente le impidiera acudir oportunamente al amparo. Por otra parte, estimó que el amparo no estaba llamado a prosperar respecto de la Resolución RDP 02330 del 8 de septiembre de 2020 proferida por la UGPP, por tratarse esta de un acto de ejecución que no crea, modifica o extingue una situación jurídica, sino que se limita a dar cumplimiento a un debate ya concluido en sede jurisdiccional. Y si bien se ha reconocido la procedencia excepcional de la tutela contra actos de ejecución³⁴, esto solo procede cuando dichos actos se apartan del alcance de la providencia a la que le pretenden dar cumplimiento, situación que no ocurre en el caso bajo examen.

F. ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN

29. En auto del 30 de agosto de 2021, la Sala de Selección de Tutelas Número Ocho, decidió seleccionar para revisión el expediente T-8.210.799, bajo los criterios de necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial, urgencia de proteger un derecho fundamental, y necesidad de materializar un enfoque diferencial. Asimismo, dicha sala dispuso repartir la actuación a la Sala Tercera de Revisión -hoy Sala Quinta de Revisión-, presidida por el magistrado Alejandro Linares Cantillo³⁵.

³³ Página 3 del escrito de impugnación.

³⁴ Trajo a colación la sentencia T-177 de 2019 de la Corte Constitucional.

³⁵ El auto del 30 de agosto de 2021 proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Ocho, integrada por la magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, se encuentra disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/autos/AUTO%20SALA%20DE%20SELEC>

Auto de pruebas del 14 de diciembre de 2021

30. El 14 de diciembre de 2021, el magistrado sustanciador, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, emitió auto decretando la práctica de pruebas. En concreto, requirió a la accionante³⁶ para que aportara elementos de juicio necesarios para esclarecer los hechos que dieron lugar a la instauración del amparo. La parte actora no dio respuesta a los interrogantes formulados por la Corte Constitucional.

Auto de suspensión de términos del 14 de diciembre de 2021

31. El 14 de diciembre de 2021 esta Sala de Revisión ordenó la suspensión de términos con fundamento en el artículo 64 del Reglamento de la Corte Constitucional.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

32. La Sala Quinta de Revisión es competente para conocer de la presente acción de tutela de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del auto del 30 de agosto de 2021 de la Sala de Selección de Tutelas Número Ocho.

B. CUESTIÓN PREVIA – PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

33. A la luz del artículo 86 de la Constitución Política, los artículos 5° y 6° del Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional sobre la materia³⁷, la acción de tutela tiene un carácter subsidiario. En consecuencia, procede como mecanismo de protección *definitivo* (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial; o (ii) cuando existiendo ese medio, carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, a la luz de las circunstancias del caso concreto. Además, procederá como mecanismo *transitorio* cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en un derecho fundamental.

34. En atención a esa naturaleza subsidiaria, la acción de tutela está sujeta a unos presupuestos generales de procedencia que el juez constitucional debe verificar antes de examinar el fondo del asunto sometido a su consideración, a saber: (i) legitimación de las partes, (ii) inmediatez; y (iii) subsidiariedad.

ACION%2030%20DE%20AGOSTO%20DE%202021%20NOTIFICADO%2015%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202021.pdf

³⁶ Se ofició a la accionante para que complementara la información suministrada en la tutela y contestara lo siguiente: “(...) (i) ¿Cuáles son sus ingresos y gastos mensuales y a cuánto ascienden? Para el efecto, sírvase aportar las pruebas que acrediten su dicho; (ii) ¿De dónde obtiene dichos ingresos? (iii) ¿Quiénes integran su grupo familiar, qué edad tiene cada uno, qué actividades realizan? y, de ellos, ¿quiénes se encuentran a su cargo? (iv) ¿Cuál es su estado actual de salud? Si lo estima pertinente aporte copia de la historia clínica o cualquier otro documento que soporte su respuesta.”

³⁷ Corte Constitucional, sentencias T-119 de 2015, T-250 de 2015, T-446 de 2015, T-548 de 2015 y T-317 de 2015.

Ahora bien, cuando el amparo se ejerce contra una providencia judicial, el examen de procedencia se torna más riguroso toda vez que por regla general la tutela no procede para controvertir las decisiones de los jueces, porque estas se fundamentan en los principios de cosa juzgada, independencia y autonomía judicial y seguridad jurídica, gozan de presunción de acierto y legalidad, y deben ser cuestionadas a través de los mecanismos ordinarios previstos al interior del proceso correspondiente. Por consiguiente, en casos de tutela contra providencia judicial, además de satisfacer la legitimación, inmediatez y subsidiariedad, la solicitud de amparo debe cumplir con unas causales genéricas adicionales de procedibilidad, consistentes en³⁸: (iv) la relevancia constitucional del asunto; (v) el carácter determinante de la irregularidad procesal -cuando se alega que la vulneración se origina en un defecto de procedimiento-; (vi) la identificación razonable de los hechos que generaron la vulneración y de los derechos que se aducen quebrantados; y (vii) que el amparo no se ejerza contra otra sentencia de tutela ni contra sentencias control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, como tampoco sentencias que resuelvan el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad por parte del Consejo de Estado³⁹.

35. De superarse las mencionadas exigencias que la jurisprudencia ha denominado como *causales generales o genéricas*, el juez de tutela debe entrar a determinar si, de acuerdo con lo planteado en la solicitud de amparo, la decisión judicial cuestionada vulneró o no los derechos fundamentales del accionante, por haber incurrido en alguno de los siguientes yerros que la Corte ha identificado como *causales específicas de procedibilidad*: (i) defecto orgánico; (ii) defecto procedimental absoluto; (iii) defecto fáctico; (iv) defecto material o sustantivo; (v) defecto por error inducido; (vi) decisión sin motivación; (vii) desconocimiento del precedente constitucional; y (viii) violación directa de la Constitución⁴⁰.

36. En relación con estas últimas, no se trata de imponerle al accionante la carga de nombrar en forma técnica el error que le atribuye a la providencia de acuerdo con la clasificación decantada por la jurisprudencia constitucional, ya que esto desconocería el carácter informal de la acción de amparo. Le corresponde al juez constitucional interpretar adecuadamente la demanda de tutela para identificar a cuál defecto se adecuaría el presunto yerro a partir de los planteamientos del accionante -ver *infra*, numeral 73-, pero sin caer en un control oficioso y exhaustivo de la providencia cuestionada⁴¹.

37. En suma, las causales de procedencia excepcional de la tutela contra providencia judicial tienen una estructura escalonada, de suerte que solo en el evento en que se satisfagan las genéricas, será viable entrar a pronunciarse sobre las específicas. Si la tutela no cumple los requisitos genéricos de procedibilidad, el amparo debe declararse improcedente. Si los cumple, el juez de tutela debe entrar a revisar el fondo del asunto a partir de los defectos planteados, para determinar si hay lugar a conceder o negar el amparo.

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005.

³⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-074 de 2022.

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencias C-590 de 2005, SU-379 de 2019, SU-041 de 2022, SU-074 de 2022, SU-299 de 2022, entre otras.

⁴¹ Corte Constitucional, sentencias SU-074 de 2022 y SU-215 de 2022 entre otras.

38. Bajo los parámetros expuestos, a continuación la Sala examinará si la demanda de tutela de Mariella Millán Bonilla cumple con las causales genéricas de procedencia. En caso afirmativo, proseguirá con el examen de fondo a partir de los presuntos defectos que surgen de lo expuesto por la accionante. En caso contrario, declarará la improcedencia del amparo.

Verificación de los requisitos generales de procedencia en el caso concreto

39. *Legitimación por activa.* El artículo 86 de la Carta establece que cualquier persona podrá acudir a la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales, ante su amenaza o vulneración. En desarrollo de esta norma, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que se puede ejercer la tutela: (i) a nombre propio; (ii) a través de un representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial; (iv) mediante un agente oficioso o (v) por el defensor del Pueblo o los personeros municipales. En el asunto objeto de revisión, la señora Mariella Millán Bonilla presentó la acción de tutela en nombre propio y es la titular de los derechos que aduce vulnerados. Por lo tanto, en el presente caso, la Sala encuentra que se acredita el cumplimiento de este requisito.

40. *Legitimación por pasiva.* El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991⁴² establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III del mencionado Decreto. De manera que la legitimación por pasiva supone acreditar “(i) que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo; y (ii) que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho fundamental se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión.”⁴³

41. En cuanto al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, se trata de una autoridad pública que profirió la providencia que se acusa de haber afectado los derechos fundamentales de la accionante. En esa medida, goza de legitimación por pasiva dentro del presente trámite de tutela.

42. Por su parte, la UGPP es una entidad pública que tiene la naturaleza de unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que tiene a su cargo el reconocimiento de derechos pensionales⁴⁴, y si bien la modificación de la mesada pensional de la accionante no es propiamente fruto de una decisión autónoma de dicha entidad sino de lo resuelto por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, la UGPP profirió el acto administrativo que materializó la orden judicial y la consecuente reducción de la pensión de la accionante. Esto, sumado al hecho de que dicha entidad fue parte del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en cuyo marco se dio la orden judicial de reliquidar la pensión de la señora Millán Bonilla, lleva a esta Sala a concluir que respecto de la UGPP también se predica la legitimación por pasiva en el asunto bajo examen.

⁴² De conformidad con el Artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, “La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley”.

⁴³ Corte Constitucional, sentencia T-273 de 2021.

⁴⁴ Ley 1151 de 2007, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010”, art. 156.

43. *Inmediatez*. Si bien la acción de tutela no está sometida a un término de caducidad, se ha establecido que sí debe ser interpuesta en un término razonable a partir del hecho generador de la vulneración, en el caso de las providencias judiciales, desde su firmeza. Lo anterior no puede determinarse en forma absoluta para todos los casos señalando un plazo cierto, sino que debe analizarse de acuerdo con las particularidades de cada situación específica⁴⁵.

44. En el caso concreto, los jueces de tutela de primera y segunda instancia consideraron que la demanda de tutela de Mariella Millán Bonilla no cumplía con este presupuesto, toda vez que se presentó el 2 de octubre de 2020, es decir, 10 meses después de que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca profirió su sentencia -13 de noviembre de 2019- dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que aquélla promovió. La Sala discrepa de la conclusión a la que arribaron los jueces de instancia, pues de la revisión de la documentación acopiada durante el trámite de tutela surge claro que existe una circunstancia que explica de manera razonable porqué la accionante presentó el amparo casi un año después de haberse proferido el fallo que ordenó reliquidar su pensión, como a continuación se precisa:

- (i) La sentencia cuestionada fue notificada el 27 de noviembre de 2019⁴⁶.
- (ii) El 9 de diciembre de 2019, mediante memorando interno 2019800103675282, la Coordinación “GIT Defensa Judicial Pasiva” de la UGPP allegó a la Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales de la misma entidad copia de los fallos de primera y segunda instancia con constancia de ejecutoria, para su cumplimiento⁴⁷.
- (iii) No obstante, el 30 de enero de 2020, la UGPP profirió la Resolución RDP 02389 en la que “*declaro [sic] la imposibilidad de dar cumplimiento a la sentencia judicial proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA mediante fallo del 13 de noviembre de 2019 dentro del expediente pensional de MILLAN BONILLA MARIELLA*”.⁴⁸
- (iv) Posteriormente, mediante correo electrónico del 27 de julio de 2020 (radicado 2020200501324192), la Coordinación “GIT Defensa Judicial Pasiva” de la UGPP envió a la Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales de dicha entidad el “*certificado de factores de salario en herramienta CETIL*”⁴⁹, con lo cual “*se entiende realizada la completitud documental para el cumplimiento del fallo judicial*”⁵⁰.

45. Para la Sala, el hecho de que la UGPP haya proferido un acto administrativo el 30 de enero de 2020 declarando la imposibilidad de cumplir la sentencia del 13 de noviembre de 2019 explica la razón por la cual la

⁴⁵ Corte Constitucional sentencias SU-108 de 2018, SU-388 de 2021, SU-041 de 2022, SU-215 de 2022, entre otras.

⁴⁶ Según constancia secretarial visible a folio 230 del expediente No. 760013333006201500226.

⁴⁷ Así consta en los antecedentes de la Resolución RDP 020330 del 8 de septiembre de 2020 aportada por la UGPP con la contestación a la demanda de tutela, aunque no se precisan las razones de la imposibilidad de incumplimiento.

⁴⁸ *Supra* nota al pie 27.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

ciudadana Millán Bonilla no acudió al amparo una vez fue notificada de esta última providencia. Al margen de que le hubiese asistido o no razón a la UGPP en expedir la mencionada resolución declarando la imposibilidad de cumplir el fallo, semejante manifestación ciertamente pudo haber generado en la accionante la expectativa de que su mesada pensional se mantendría incólume pese a la orden judicial, y, en efecto, así sucedió durante un periodo aproximado de 7 meses en el que la actora continuó percibiendo su pensión sin modificación alguna.

46. Debido a lo anterior, resulta equivocado evaluar el requisito de inmediatez a partir de la fecha de expedición de la sentencia cuestionada cuando se sabe que la UGPP declaró que era imposible acatar lo ordenado por el tribunal. Para la Sala, en la verificación del presupuesto en mención debe tomarse como referente la fecha de notificación de la Resolución RDP 020330, pues este acto administrativo la UGPP cambió diametralmente su postura inicial de imposibilidad de acatar el fallo, y en su lugar procedió a darle estricto cumplimiento.

47. Así las cosas, aunque no se cuenta con información cierta sobre la fecha de notificación de la Resolución RDP 020330, se sabe que esta fue proferida por la UGPP el 8 de septiembre de 2020, y que la demanda de tutela se presentó el 2 de octubre de 2020⁵¹. Para la Sala, este lapso de 24 días resulta razonable, y permite concluir, en consecuencia, que en el presente caso se supera el requisito de inmediatez.

48. *Subsidiariedad*⁵². Este presupuesto exige que el accionante haya agotado todos los medios de defensa judicial tanto ordinarios como extraordinarios, siempre y cuando estos resulten idóneos y eficaces para remediar la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales⁵³. *Contrario sensu*, cuando los mecanismos de defensa judicial disponibles no sean idóneos ni eficaces, será procedente la acción de tutela, aunque la accionante cuente con otro medio de defensa judicial, y, en igual sentido, lo será cuando el amparo persiga la protección del acaecimiento de un perjuicio irremediable⁵⁴.

49. La exigencia de haber ejercitado los mecanismos judiciales ordinarios y extraordinarios establecidos en la ley procesal antes de acudir al amparo evidencia el pleno ejercicio del derecho de defensa en sede de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, como consecuencia, la corresponsabilidad

⁵¹ Así consta la sentencia de tutela de primera instancia, en la que se indica que la demanda de tutela se presentó mediante correo electrónico del 2 de octubre de 2020.

⁵² Sobre la subsidiariedad en tutela contra providencia, la sentencia SU-659 de 2015 establece que: "*En relación al requisito genérico de subsidiariedad, la Corte igualmente ha explicado, que el accionante está en la obligación de agotar todos los medios ordinarios y extraordinarios. Cuando se trata de una acción de tutela contra providencia judicial, corresponde al juez constitucional ser particularmente exigente frente a este requisito, ya que en diversas decisiones del Tribunal constitucional ha sostenido, que así como la acción de amparo, también los procesos ordinarios son espacios para la protección de derechos fundamentales.*"

⁵³ Corte Constitucional, sentencia T-180 de 2018.

⁵⁴ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia T-180 de 2018: "*la acción de tutela será procedente de manera excepcional, aunque el afectado cuente con otro medio de defensa (i) cuando la misma se utilice 'como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable'; o, (ii) cuando, en correspondencia con la situación fáctica, se encuentre que los recursos judiciales no son idóneos ni eficaces para remediar la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales incoados [...] es preciso que en cada caso se verifique si acudir a los recursos referidos constituye una carga desproporcionada para el actor, ya sea, por su falta de eficacia a la luz de las circunstancias particulares, o cuando se evidencie la existencia de un perjuicio irremediable y este sea alegado por la parte interesada*".

de la tutelante para con la protección de sus derechos fundamentales. Además, es muestra del ejercicio legítimo de la acción de tutela y no de su interposición para revivir, por ejemplo, cargas procesales no ejercidas o términos precluidos.

50. *El cargo por desconocimiento de la cosa juzgada incumple el presupuesto de subsidiariedad.* En el presente asunto, y con respecto a la tutela contra la providencia judicial dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, la Sala encuentra que el *cargo por desconocimiento de la cosa juzgada incumple el presupuesto de subsidiariedad*, toda vez que la accionante contaba con la posibilidad de acudir al recurso extraordinario de revisión regulado en los artículos 248 a 255 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, “CPACA”), bajo el cual se tramitó el proceso contencioso en el que se profirió la sentencia cuestionada, para alegar el mencionado reproche.

51. En efecto, dicha normatividad establece que el recurso extraordinario de revisión procede contra sentencias ejecutoriadas dictadas por tribunales administrativos -art. 248- dentro del año siguiente a su ejecutoria -art. 251-, siempre que se configure alguna de las causales que para tal efecto establece el artículo 250. La causal octava de dicho artículo se refiere al desconocimiento de la cosa juzgada siempre y cuando esta no se haya propuesto como excepción y rechazada dentro del trámite.

52. En el caso en cuestión, la accionante no agotó oportunamente dicho mecanismo ordinario de defensa sino que optó por ejercer directamente la acción de tutela, pese a que no se vislumbraba la inminencia de un perjuicio irremediable para sus garantías fundamentales que ameritara su procedencia transitoria. Sin desconocer que se trata de una persona de avanzada edad, no existe ningún elemento que acredite una situación de vulnerabilidad tal que lleve a concluir que la accionante no se encontraba en condiciones de ejercer el mecanismo ordinario de defensa, más cuando, en todo caso, la accionante viene percibiendo una mesada pensional. Y pese a que durante el trámite de revisión el magistrado sustanciador la requirió para que proporcionara información y pruebas acerca de su situación económica -ver *supra*, numeral 30-, ninguna respuesta se recibió de su parte. Por consiguiente, concluye la Sala de Revisión que el cargo contra la providencia cuestionada por violación de la cosa juzgada resulta improcedente por falta de subsidiariedad.

53. *Los cargos por violación de los principios de non reformatio in peius y congruencia cumplen con el requisito de subsidiariedad.* En lo que concierne a los *cargos por violación de los principios de non reformatio in peius y congruencia*, tales supuestos no fueron expresamente instituidos por el Legislador como causales que habilitan el recurso extraordinario de revisión. No obstante, en múltiples pronunciamientos, el Consejo de Estado ha señalado que la violación de los citados principios, en tanto configuran una vulneración del debido proceso que vician la validez del trámite, se enmarcan dentro de la causal de procedencia del recurso extraordinario de revisión consistente en “[e]xistir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación” -art. 250.5 CPACA-.

54. En tal virtud, en varias oportunidades dicha corporación ha concluido que la acción de tutela es improcedente para reclamar la protección del debido

proceso por desconocimiento de los principios de *non reformatio in peius*⁵⁵ y congruencia⁵⁶, ya que tales defectos pueden ser planteados dentro del proceso contencioso administrativo a través del recurso extraordinario de revisión. Sin embargo, esta postura no es uniforme. También existen pronunciamientos del Consejo de Estado en sede de tutela en los que, por el contrario, se ha pronunciado de fondo sobre la posible violación de tales principios, luego de dar por superado el requisito de subsidiariedad del amparo constitucional al considerar que no existen otros mecanismos de defensa para alegar el quebrantamiento de los mencionados principios. A manera de ilustración, a continuación la Sala traerá a colación algunos pronunciamientos que acogen esta última postura:

Principio de <i>Non reformatio in peius</i>	
-	Sección Cuarta. Sentencia de tutela del 19 de enero de 2017, rad. 11001-03-15-000-2015-02281-01. Se pronunció de fondo sobre la posible vulneración de la <i>non reformatio in peius</i> por parte de una sentencia de segunda instancia proferida por un tribunal administrativo dentro de un proceso contencioso administrativo sobre una disputa laboral. Al estudiar los requisitos generales de procedencia de la tutela, dio por superada la subsidiariedad al concluir que el accionante no contaba con otros medios para reclamar la protección de sus derechos.
-	Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de tutela del 13 de diciembre de 2021, rad. 11001-03-15-000-2021-06344-00. Al pronunciarse de fondo sobre la violación del principio de la <i>non reformatio in peius</i> , dejó sin efectos una sentencia de segunda instancia proferida por un tribunal administrativo dentro de un proceso contencioso administrativo sobre una disputa prestacional. La sentencia no hace explícito el análisis de subsidiariedad.
-	Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de tutela del 7 de febrero de 2022, rad. 11001-03-15-000-2021-11595-00. Se pronunció de fondo sobre la posible vulneración de la <i>non reformatio in peius</i> por parte de una sentencia de segunda instancia proferida por otra Sección de la misma corporación en un proceso contencioso administrativo de reparación directa. Al estudiar el requisito de la subsidiariedad, señaló que “ <i>no se hallan circunstancias que pudieran fundamentar la interposición de un recurso extraordinario de revisión, por lo cual la parte actora no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial.</i> ”
-	Sección Cuarta. Sentencia de tutela del 17 de marzo de 2022, rad. 11001-03-15-000-2022-00363-00. Se pronunció de fondo sobre la posible vulneración de la <i>non reformatio in peius</i> por parte de una sentencia de segunda instancia proferida por un tribunal administrativo en un proceso contencioso administrativo laboral. Al verificar los

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de tutela del 20 de septiembre de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-00257-01; Sección Cuarta. Sentencia de tutela el 19 de marzo de 2019, rad. 11001-03-15-000-2018-01703-01; Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de tutela del 11 de noviembre de 2021, rad. 11001-03-15-000-2021-03085-01; Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de tutela del 25 de febrero de 2022, rad. 11001-03-15-000-2022-00482-00; Sección Quinta. Sentencia de tutela del 21 de abril de 2022, rad. 11001-03-15-000-2021-11595-01; Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de tutela del 24 de noviembre de 2022, rad. 11001-03-15-000-2022-05723-00; Sección Cuarta. Sentencia de tutela del 24 de noviembre de 2022, rad. 11001-03-15-000-2022-04020-01; Sección Cuarta. Sentencia de tutela del 26 de enero de 2023, rad. 11001-03-15-000-2022-05177-01; Sala Especial de Decisión 16. Sentencia del 27 de enero de 2023, rad. 11001-03-15-000-2012-02124-00; Sala Especial de Decisión 22. Sentencia de revisión del 20 de febrero de 2023, rad. 11001-31-15-000-2021-05874; Sección Primera. Sentencia de tutela del 23 de febrero de 2023, rad. 11001-03-15-000-2022-05412; Sección Quinta. Sentencia de tutela del 2 de marzo de 2023, rad. 11001-03-15-000-2022-05966-00, entre otras.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección A, sentencia de tutela del 11 de noviembre de 2021, rad. 11001-03-15-000-2021-03085-01; Sección Primera. Sentencia de tutela del 30 de septiembre de 2021, rad. 11001-03-15-000-2021-01584-01; Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de tutela del 2 de diciembre de 2021, rad. 11001-03-15-000-2021-07245-00; Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de tutela del 2 de diciembre de 2021, rad. 11001-03-15-000-2021-07594-00; Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de tutela del 10 de febrero de 2023, rad. 11001-03-15-000-2022-06723-00; Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de tutela del 23 de febrero de 2023, rad. 11001-03-15-000-2023-06785-00; Sección Primera. Sentencia de tutela del 3 de marzo de 2023, rad. 11001-03-15-000-2022-06305-01, entre otras.

<p>requisitos generales de procedencia del amparo, concluyó que <i>“se cumple requisito de subsidiariedad, en tanto el actor no cuenta con otro medio de defensa judicial”</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sección Cuarta. Sentencia de tutela del 7 de abril de 2022, rad. 11001-03-15-000-2022-00862-00. Se pronunció de fondo respecto de la posible violación del principio de <i>non reformatio in peius</i> por parte de una sentencia de segunda instancia proferida por otra Sección dentro de un proceso contencioso administrativo de reparación directa. Al examinar la satisfacción del requisito de subsidiariedad, señaló que <i>“los cargos alegados no se enmarcan dentro de las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión u otro mecanismo de defensa que sea procedente, por lo que la accionante no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial.”</i> - Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de tutela del 2 de febrero de 2023, rad. 11001-03-15-000-2022-06372-00. Dejó sin efectos una sentencia de segunda instancia proferida por la misma corporación judicial aquí accionada dentro de un proceso contencioso administrativo en el que se debatía sobre una reliquidación pensional, tras concluir que dicha providencia había transgredido el principio de la <i>non reformatio in peius</i>. En el análisis de subsidiariedad, determinó que <i>“contra el fallo acusado no procede recurso alguno, por cuanto fue emitido en segunda instancia y se encuentra ejecutoriado”</i>.
Principio de congruencia
<ul style="list-style-type: none"> - Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de tutela del 28 de enero de 2020, rad. 11001-03-15-000-2019-04407-01. Dejó sin efecto una sentencia de segunda instancia proferida por otra Sección dentro de un proceso contencioso administrativo en el que se discutía una reliquidación pensional, por desconocimiento del principio de congruencia. En el análisis de procedencia se determinó que el amparo superaba el requisito de subsidiariedad toda vez que <i>“la eventual causal de nulidad que podría configurarse con la postura adoptada por la Sala 22 Especial de Decisión del Consejo de Estado, no puede ser un impedimento para que el juez constitucional conozca el fondo de la acción de tutela, ya que, como se advirtió la falta de congruencia entre lo pedido y lo resuelto no configura por sí sola una causal de nulidad.”</i> - Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de tutela del 3 de abril de 2020, rad. 11001-03-15-000-2019-04736-01. Tras dar por superados los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, confirmó la decisión de dejar sin efectos una sentencia de segunda instancia proferida por un tribunal administrativo dentro de un proceso de reparación directa por violación del principio de congruencia. - Sección Tercera Subsección B. Sentencia de tutela del 4 de octubre de 2021, rad. 11001-03-15-000-2021-03634-01. Se pronunció de fondo sobre la posible violación del principio de congruencia por parte de una sentencia de segunda instancia proferida por otra Sección dentro de un proceso de nulidad electoral. Con respecto a la subsidiariedad, discrepó del análisis del juez de tutela de segunda instancia en cuanto a que la acción de amparo era improcedente porque la parte actora contaba con la posibilidad de ejercer el recurso extraordinario de revisión. A l respecto, consideró que <i>“[l]a eventual causal de nulidad que podría configurarse con la postura adoptada por la Sala 22 Especial de Decisión del Consejo de Estado no puede ser un impedimento para que el juez constitucional conozca el fondo de la acción de tutela, ya que la falta de congruencia entre lo pedido y lo resuelto no configura por sí sola una causal de nulidad.”</i> - Sección Primera. Sentencia de tutela del 23 de febrero de 2023, rad. 11001-03-15-000-2022-05875-01. Estudió la posible vulneración del principio de congruencia por parte de una sentencia de segunda instancia proferida por un tribunal administrativo dentro de un proceso contencioso administrativo en el que se discutía una reliquidación pensional. Previo al análisis de fondo, concluyó superada la subsidiariedad teniendo en cuenta que <i>“la acción de amparo se dirige contra la decisión adoptada en segunda instancia contra la cual no es procedente promover recurso alguno para reclamar la protección de los derechos fundamentales que se invocan como quebrantados, superando así el requisito de subsidiariedad”</i>.

55. Como se puede advertir, el Consejo de Estado no ha tenido una postura única e inequívoca sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión para alegar, dentro del proceso contencioso administrativo, el

desconocimiento de los principios de *non reformatio in peius* y congruencia. En tales circunstancias, no sería razonable reprocharle a la accionante el no haber ejercido dicho recurso cuando, dado que son múltiples los casos en los que la misma corporación ha encontrado procedente el amparo constitucional para la protección del debido proceso frente a decisiones judiciales que desconocen tales preceptos, tras concluir que dentro del proceso ordinario no existen otros mecanismos para ello. Esta comprensión, que se mantenía vigente al menos en algunas providencias del Consejo de Estado para la época de la instauración de la demanda de tutela, lleva a la Sala a la conclusión de que no es dado exigirle a la actora el agotamiento del citado recurso.

56. Por lo demás, cabe señalar que la Corte Constitucional también ha admitido la procedencia de la acción de tutela para la protección de la *non reformatio in peius* y del derecho al debido proceso por desconocimiento del principio de congruencia en materia contencioso administrativo laboral. En sentencia T-455 de 2016, en la que se revisó una demanda de tutela contra un tribunal administrativo por la presunta trasgresión de las citadas garantías en una controversia administrativo laboral, la Corte indicó que, frente a tal reproche, *“la entidad accionante no contaba con un recurso judicial efectivo para oponerse a la decisión tomada por el Tribunal Administrativo del Chocó en segunda instancia, ya que contra esta no era procedente el recurso extraordinario de revisión, por no configurarse los supuestos normativos del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, así las cosas, se tiene que, el único mecanismo para corregir la posible irregularidad en la que incurrió el juez de lo contencioso administrativo en este caso, es el amparo constitucional.”*⁵⁷

57. Sobre la base de las consideraciones expuestas, encuentra esta Sala de Revisión que se supera el requisito de subsidiariedad en lo que a los cargos por violación de los mencionados principios concierne.

58. *Los cargos por aplicación indebida del precedente de unificación, aplicación incorrecta del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y vulneración de los principios de favorabilidad e igualdad por desconocimiento de derechos adquiridos superan el requisito de subsidiariedad.* Por otra parte, el requisito de subsidiariedad también se supera respecto de los cargos por aplicación indebida del precedente de unificación, aplicación incorrecta del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y vulneración de los principios de favorabilidad e igualdad por desconocimiento de derechos adquiridos, ya que la accionante no cuenta con mecanismos ordinarios dentro del proceso contencioso administrativo para alegar tales yerros atribuidos a la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Contra esta no proceden recursos ordinarios⁵⁸, y los reproches señalados no se adecúan a ninguna de las causales o supuestos que harían procedentes los recursos extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia⁵⁹.

⁵⁷ Corte Constitucional, sentencia T-455 de 2016.

⁵⁸ Según lo previsto en los artículos 242 a 246 del CPACA, (i) el recurso de reposición solo procede contra autos no susceptibles de apelación o súplica; (ii) el de apelación contra sentencias o autos de primera instancia; (iii) el de queja contra el auto que niega la apelación; y (iv) el de súplica contra los autos que por su naturaleza serían apelables dictados por el magistrado ponente en segunda o única instancia, y contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso ordinario.

⁵⁹ *Ibidem* art. 256.

59. *La acción de tutela es procedente de manera excepcional contra actos administrativos de ejecución de fallos judiciales.* Ahora bien, en relación con la solicitud de amparo contra la Resolución RDP 020330 proferida por la UGPP el 8 de septiembre de 2020, esta corporación tiene precisado que los actos de ejecución⁶⁰ no constituyen una manifestación de voluntad de la administración sino que se limitan a cumplir una decisión judicial⁶¹, por lo que, en principio, en su contra no proceden recursos⁶² ni acciones judiciales⁶³. Solo de manera excepcional procede el amparo “*si la entidad que expide dicho acto sobrepasa la orden judicial dada y, por consiguiente, profiere un acto administrativo que sí plasma la voluntad de la administración.*”⁶⁴

60. En el presente caso, la accionante acusa a la UGPP de pretender cobrarle, a través de la citada resolución, los mayores valores pagados a raíz de la disminución de su mesada pensional por orden del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Esta circunstancia configuraría una extralimitación frente a lo ordenado por la autoridad judicial porque en la sentencia del 13 de noviembre de 2019 no se condenó a la accionante al pago de los mayores valores pagados antes de la reliquidación pensional, sino todo lo contrario, la sentencia de manera expresa señala que “[l]a reliquidación [pensional] se hará a partir de la ejecutoria de la sentencia y no hay lugar a recuperar prestaciones pagadas porque con los documentos aportados al proceso se puede determinar que se trata de un particular de buena fe”⁶⁵. Por consiguiente, ante la posible configuración del supuesto excepcional que hace procedente la acción de tutela contra actos administrativos de ejecución de fallos judiciales, colige la Sala que se supera el presupuesto de subsidiariedad en lo que a la mencionada Resolución RDP 020330 del 8 de septiembre de 2020.

61. *Conclusiones respecto de la subsidiariedad de la acción de tutela.* Visto lo anterior, encuentra la Sala que la acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad salvo la censura contra la sentencia del 13 de noviembre de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca por el presunto desconocimiento de la cosa juzgada. En consecuencia, el análisis que prosigue se contraerá a (i) los reproches contra la mencionada providencia por (a) violación de la garantía de *non reformatio in peius*; (b) vulneración del principio de congruencia; (c) aplicación indebida del precedente de unificación; y (d) vulneración de los principios de favorabilidad e igualdad por desconocimiento de derechos adquiridos, y (ii) la censura contra la Resolución 020330 proferida por la UGPP el 8 de septiembre de 2020 por el supuesto

⁶⁰ Son aquellos que “no crean, modifican o definen una situación jurídica, sino que se restringen a dar cumplimiento a un debate judicial ya concluido y amparado por la institución de la cosa juzgada, razón suficiente para que, prima facie, no sea procedente reabrir el debate en el momento de su ejecución”. Corte Constitucional, sentencia SU-575 de 2019.

⁶¹ Corte Constitucional, sentencia SU-575 de 2019, reiterada en sentencia T-287 de 2021.

⁶² CPACA, artículo 75.

⁶³ Corte Constitucional sentencia T-320 de 2015: “...de conformidad con la línea jurisprudencial sostenida por el Consejo de Estado, todos aquellos actos administrativos encaminados a materializar el cumplimiento de una orden judicial no están sometidos a control de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni a ningún tipo de acción judicial ordinaria, pues de permitirse, se desconocería el principio de cosa juzgada. Por tanto, si los jueces contenciosos aceptaran una acción de nulidad en contra de un acto de ejecución, la determinación a adoptar por parte del operador judicial no podría ser otra que la repetición de lo que se ordenó en la sentencia judicial que se acoge. Así lo ha indicado el máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando, en gracia de discusión, ha abordado dicha posibilidad.”

⁶⁴ Corte Constitucional, sentencia T-287 de 2021.

⁶⁵ Folio 222 del expediente No. 760013333006201500226.

cobro de los mayores valores pagados como consecuencia de la disminución de su mesada pensional.

62. Hasta aquí, la Sala ha verificado que la demanda de tutela de Mariella Millán Bonilla supera los presupuestos de procedencia de legitimación de las partes, inmediatez y subsidiariedad. No obstante, como quiera que una de las accionadas es una autoridad judicial a la que la accionante acusa de haber vulnerado sus garantías fundamentales con ocasión de la sentencia, a continuación se examinará si frente a esta censura se satisfacen las demás causales genéricas de procedibilidad de la tutela contra providencia judicial -ver *supra*, numeral 34-.

63. *Relevancia constitucional.* En reiterados pronunciamientos esta corporación ha insistido en que no le es dado al juez de tutela adentrarse en asuntos que carezcan de una clara y marcada importancia constitucional, pues de lo contrario estaría involucrándose en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones⁶⁶. Así, con el fin de evitar que la acción de tutela se desnaturalice y se convierta en una instancia adicional para reabrir debates ya zanjados por el juez ordinario, la Corte tiene establecidos tres criterios para entender cumplida la relevancia constitucional como requisito de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial: (i) la controversia debe versar sobre un asunto constitucional y no meramente legal y/o económico; (ii) el caso debe suscitar algún debate jurídico en torno al contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental; y (iii) debe advertirse, *prima facie*, una posible actuación de la autoridad judicial accionada ostensiblemente arbitraria, ilegítima y violatoria del debido proceso, que amerite la intervención del juez constitucional⁶⁷.

64. La Sala encuentra que el presente caso satisface la exigencia de relevancia constitucional. En primer lugar, porque el asunto en cuestión no se circunscribe únicamente a una controversia legal sobre las normas aplicables para el cálculo de la mesada de la accionante, sino que también repercute en garantías de raigambre constitucional, tales como la *non reformatio in peius*.

65. En segundo lugar, la Sala advierte que el caso bajo examen obliga a examinar el contenido y alcance de la garantía constitucional de la *non reformatio in peius* y de los derechos potencialmente vulnerados, dado que la providencia accionada consideró que esta admite “contadas excepciones”, lo cual a la postre le sirvió de sustento para entrar a pronunciarse, en desmedro de la mesada pensional de la accionante, sobre aspectos que no fueron planteados en único recurso de apelación que le correspondió conocer, y que, de hecho, no fueron planteados ni por la demandante ni por la demandada durante el trámite en primera instancia del proceso contencioso administrativo de nulidad y restablecimiento del derecho.

66. En tercer lugar, y sin perjuicio de lo que la Sala constate al examinar de fondo el caso concreto, *prima facie* se avizora una posible actuación arbitraria y lesiva de las garantías constitucionales de Mariella Millán Bonilla, pues se alega que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, aparentemente

⁶⁶ Corte Constitucional, sentencias C-590 de 2005, SU-074 de 2022, entre otros.

⁶⁷ Corte Constitucional, sentencia SU-573 de 2019, reiterada en sentencias SU-128 de 2021 y SU-214 de 2022.

desconociendo la *non reformatio in peius*, en aplicación de un precedente proferido más de 18 años después del reconocimiento de su pensión, habría vulnerado los derechos adquiridos por la accionante. De manera que la demanda de tutela no se sustenta en una mera inconformidad de esta última con las consideraciones legales que motivaron el fallo cuestionado, ni da cuenta de simples irregularidades intrascendentes, sino que pone de presente situaciones que podrían resultar violatorias de los derechos fundamentales de la accionante. Así las cosas, para la Sala es claro que la situación expuesta en la demanda de tutela es de relevancia constitucional.

67. *Carga argumentativa y explicativa del accionante.* La accionante debe identificar los derechos fundamentales afectados y precisar los hechos que generan la vulneración. Como se indicó -ver *supra*, numeral 36-, esto no tiene como finalidad convertir la tutela en un mecanismo ritualista -atendiendo además su carácter informal-, sino de exigir una actuación razonable para conciliar la protección eficaz de los derechos fundamentales, con los principios y valores en juego, al controvertir una providencia judicial.

68. En este asunto, la accionante (i) precisó de manera clara y comprensible los hechos que dieron lugar a la instauración del amparo y los reproches que les adjudica a las actuaciones de las autoridades accionadas -ver *supra*, numerales 2 a 18-; (ii) e identificó los derechos fundamentales que considera quebrantados por estas -ver *supra*, numeral 1-.

69. *Carácter determinante de la irregularidad procesal.* Como quiera que en el presente asunto no se alegan vicios acaecidos durante el trámite del proceso contencioso administrativo promovido por la accionante, este presupuesto de procedibilidad no resulta exigible.

70. *Providencia cuestionada.* Esta corporación tiene establecido que la providencia judicial controvertida no debe ser una sentencia de tutela, ni una decisión resultante del control abstracto de constitucionalidad ejercido por la Corte Constitucional⁶⁸, como tampoco la que resuelva el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad por parte del Consejo de Estado⁶⁹. En este caso se cumple la exigencia, dado que la decisión judicial atacada es la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 13 de noviembre de 2019 dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

71. Así las cosas, en atención a que la acción de tutela bajo examen satisface los presupuestos de procedencia, le corresponde a la Sala analizar el fondo de la solicitud de amparo constitucional.

A. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

72. En el caso bajo examen, la señora Mariella Millán Bonilla dirige la demanda de tutela en contra de dos decisiones, una judicial y otra administrativa. Por una parte, (i) la actora cuestiona la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 13 de noviembre de 2019,

⁶⁸ Corte Constitucional sentencias SU-1219 de 2001 y SU-074 de 2022.

⁶⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-074 de 2022.

por (a) la vulneración de la garantía de *non reformatio in peius*; (b) el desconocimiento del principio de congruencia; (c) la aplicación indebida de una sentencia de unificación del Consejo de Estado, y (d) la violación de los principios de favorabilidad de igualdad debido al desconocimiento de sus derechos adquiridos en materia pensional. Por otro lado (ii) también reprocha la Resolución RDP 020330 proferida por la UGPP el 8 de septiembre de 2020, porque, según indica, con ella se le pretenden cobrar los mayores valores pagados, que surgen de la diferencia entre el monto de las mesadas pensionales que venía percibiendo hasta la expedición de la sentencia reprochada, y el valor de la mesada resultante de la mesada, una vez efectuada la reliquidación ordenada por esta última.

73. Esta corporación ha sostenido que, en virtud del principio de informalidad que rige la acción de tutela, al juez constitucional le corresponde interpretar la solicitud de amparo para efectos de fijar adecuadamente el objeto del litigio⁷⁰. En este sentido, y tal como se indicó en antecedencia -ver *supra*, numeral 36-, le es dado al juez constitucional identificar a qué causal específica de procedibilidad se adecuaría la situación presuntamente vulneradora de derechos puesta de presente por el accionante, sin que esto signifique un control oficioso ya que los hechos constitutivos del presunto yerro deben estar suficientemente descritos en la demanda de tutela. Bajo esta comprensión, y en relación con los reproches hacia la providencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca aquí cuestionada, la Sala encuentra necesario efectuar las siguientes precisiones para efectos de plantear en debida forma los problemas jurídicos a resolver.

74. *Primero*, en cuanto la presunta violación de la garantía de *non reformatio in peius* y del principio de congruencia, la Sala advierte que si bien la accionante no invoca el nombre técnico del defecto, es claro que esta situación se adecuaría a una violación directa de la Constitución -en su artículo 31-.

75. *Segundo*, la Sala observa que la situación presuntamente vulneradora de los derechos fundamentales de la accionante habría tenido su origen en la postura asumida en la providencia cuestionada acerca del alcance de la garantía de la *non reformatio in peius*. En la medida en que la corporación judicial accionada consideró que tal garantía no eran absoluta, se entendió habilitada para pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto de la apelación que le correspondió conocer. Esto, a su turno, conllevó a la aplicación retroactiva de una sentencia de unificación del Consejo de Estado al caso de la accionante, que a su vez dio lugar a la orden de reliquidación de su mesada pensional, la cual finalmente se materializó a través del acto

⁷⁰ Sobre la facultad del juez de tutela para fijar el objeto del litigio en razón al principio de informalidad que rige la actuación, en sentencia SU-150 de 2021 esta corporación señaló que “[p]recisamente, por no requerir la asistencia de un abogado, para efectos de activar este mecanismo constitucional, (i) se admite que la descripción de cada componente de la demanda se haga “con la mayor claridad posible”, sin que tenga que utilizarse un lenguaje técnico para darle curso a la acción; (...) (iii) no se impone citar una norma constitucional relacionada con el derecho que se invoca, o utilizar de forma correcta la denominación que la Constitución, la ley o la jurisprudencia le han dado a una reivindicación moral, pues basta con que el derecho pueda inferirse de los hechos narrados para ser susceptible de protección...”. En similar sentido procedió esta Sala de Revisión (antes Sala Tercera de Revisión) en sentencia T-183 de 2022, en la que se indicó que “si bien la accionante no invocó de manera expresa y técnica los defectos señalados por la jurisprudencia constitucional como requisitos especiales de procedibilidad del amparo contra providencias judiciales, del escrito de tutela sí es posible identificar con claridad dos señalamientos concretos en contra de [la autoridad accionada].”

administrativo proferido por la UGGPP en cumplimiento de lo ordenado por el tribunal accionado.

76. Así, la reducción de la prestación que se le venía pagando a la accionante es el resultado de una secuencia de acontecimientos propiciada por el entendimiento que el tribunal accionado realizó sobre la *non reformatio in peius*, pues de lo contrario no le habría sido posible entrar a pronunciarse sobre el IBL a partir del cual se calculó el monto de la pensión de la demandante. Por lo tanto, la Sala iniciará con el estudio sobre la posible configuración del defecto por violación directa e la Constitución por desconocimiento de la *non reformatio in peius*.

77. Hechas estas precisiones, el primer problema jurídico que surge a partir de lo narrado en la demanda de tutela es el siguiente: *¿La sentencia del 13 de noviembre de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca incurrió en violación directa de la Constitución por desconocimiento de la garantía de non reformatio in peius?*

78. Con tal objeto, a continuación la Sala (i) reiterará su jurisprudencia sobre el defecto por violación directa de la Constitución; (ii) se referirá al contenido y alcance de la garantía de la *non reformatio in peius*; y a partir de lo anterior, (iii) resolverá el primer problema jurídico planteado. Para efectos de racionalizar el presente análisis, en el evento de concluirse que la providencia cuestionada incurrió en el precitado defecto, la dejará sin efectos y adoptará el remedio que corresponda, por lo que, por sustracción de materia, se abstendrá de pronunciarse de los demás cargos contra la citada decisión judicial y contra la resolución que le dio cumplimiento. Por el contrario, de hallarse que la sentencia acusada no incurrió en violación directa de la Constitución, se proseguirá con el análisis de los demás cargos.

A. DEFECTO POR VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN. Reiteración de jurisprudencia

79. El defecto por *violación directa de la Constitución* encuentra fundamento en el valor normativo superior que tienen los preceptos consagrados en la Carta⁷¹. En recientes pronunciamientos, esta Sala de Revisión - reafirmó que *“una decisión puede ser cuestionada a través de la acción de tutela, cuando esta desconoce o aplica de manera indebida dichos mandatos constitucionales, por lo que se trata de un defecto autónomo y específico. El defecto por violación directa de la Constitución puede configurarse, por ejemplo, cuando la autoridad manifiestamente inaplica una norma ius fundamental al caso concreto⁷² (v.gr. ignora por completo principios constitucionales); le da un alcance insuficiente a determinada disposición de la Constitución; o aplica la ley que contraría preceptos superiores, esto es, con desconocimiento de la figura de la excepción de constitucionalidad (artículo 4 Superior)⁷³, en aquellos eventos en los cuales esta sea procedente^{74,75}”*.

⁷¹ Corte Constitucional, sentencias SU-027 de 2021, SU-388 de 2021, entre otras.

⁷² Corte Constitucional, sentencias T-949 de 2003, C-590 de 2005, SU-336 de 2017.

⁷³ Corte Constitucional, sentencia T-374 de 2017.

⁷⁴ Corte Constitucional, sentencia T-319 de 2019.

⁷⁵ Corte Constitucional, sentencias T-183 de 2022 y T-400 de 2022.

80. En similar sentido, recientemente la Sala Plena de la Corte Constitucional señaló que el defecto en cuestión puede configurarse entre otros supuestos, cuando: (i) las reglas o principios del texto superior son por completo desobedecidos u omitidos explícita o implícitamente; (ii) cuando aquellos sí son tenidos en cuenta, al menos implícitamente pero con un alcance insuficiente; o (iii) se omite la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad cuando era procedente hacerlo⁷⁶.

B. CONTENIDO Y ALCANCE DE LA GARANTÍA DE LA NON REFORMATIO IN PEIUS. Reiteración de jurisprudencia

81. El artículo 31 de la Constitución establece que (i) toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada -salvo las excepciones fijadas en la ley-; y (ii) que “[e]l superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único.” Esta prohibición constitucional es conocida como la garantía de la *non reformatio in peius*.

82. Este tribunal ha sostenido que la mencionada prerrogativa no solo es una garantía constitucional que adquiere la naturaleza de derecho fundamental⁷⁷, sino también un principio general del derecho, que consiste en que “*al Juez de segunda instancia le está prohibido pronunciarse sobre las situaciones que no hayan sido planteadas en el recurso, salvo contadas excepciones. Pero, particularmente, tiene prohibido desmejorar la situación del apelante único, ya que de permitirse lo contrario, la consecuencia perversa sería que nadie se atrevería a cuestionar los fallos de primera instancia y, en esa medida, se violarían principios constitucionales propios de una democracia tales como el derecho a la defensa y la doble instancia, garantías propias del debido proceso*”⁷⁸.

83. También ha señalado esta corporación que el ámbito de aplicación de la *non reformatio in peius* no se contrae únicamente a los procesos sancionatorios sino a otras áreas del Derecho incluyendo la laboral y la contencioso administrativo laboral, pues “*consagra una de las reglas básicas de los recursos, y es la de establecer un límite a la competencia del fallador de segunda instancia consistente en que su providencia debe ceñirse únicamente a un pronunciamiento respecto de lo desfavorable a quien apeló, es decir, no puede hacer más perjudiciales las consecuencias de quien ejerció el recurso. Si el operador transgrede esta regla, su sentencia estará violando directamente la Constitución.*”⁷⁹ En sentencia C-055 de 1993, esta corporación, al referirse al artículo 31 superior, indicó que “*norma constitucional habla de "la pena impuesta", lo cual podría llevar al equivocado concepto de que la garantía sólo cubre el ámbito propio del Derecho Penal, pero esta idea resulta desvirtuada si se observa que el precepto superior considerado en su integridad hace referencia a 'toda sentencia', sin distinguir entre los diversos tipos de proceso. De tal modo que la prohibición de fallar en mayor perjuicio del apelante único cobija a toda*

⁷⁶ Corte Constitucional, sentencia SU-216 de 2022.

⁷⁷ Corte Constitucional, sentencia T-455 de 2016.

⁷⁸ Corte Constitucional, sentencia T-455 de 2016, reiterada en sentencia T-393 de 2017, esta a su vez reiterada en sentencia SU-071 de 2022.

⁷⁹ Corte Constitucional, sentencia T-393 de 2017. En similar sentido, en sentencias C-662 de 1998 y T-401 de 2009, esta corporación reconoció la aplicabilidad de la garantía de la *non reformatio in peius* en materia laboral.

clase de decisiones judiciales -salvo las excepciones que contemple la ley- e impide que el juez de segundo grado extienda su poder de decisión a aquellos aspectos de la sentencia apelada que no han sido materia de alzada por la otra o las otras partes dentro del proceso y que, de entrar a modificarse, darían lugar a unas consecuencias jurídicas más graves para el apelante de las que ya de por sí ocasiona la sentencia objeto del recurso.”⁸⁰

84. En concordancia con lo anterior, tanto la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia⁸¹ como la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁸² han reconocido que el citado principio constitucional tiene plena cabida en las controversias laborales -y pensionales- de su competencia.

85. La Corte también se ha referido a los casos en los que la *non reformatio in peius* entra en tensión con el principio de legalidad, por ejemplo, cuando el fallador de segunda instancia detecta que el juez de primer grado incurrió en un error de derecho pero su remedio comportaría desmejoramiento de la situación del apelante único. En estos casos, esta corporación ha indicado que debe prevalecer la *non reformatio in peius* sobre el principio de legalidad, porque este último también se encuentra instituido como garantía a favor del ciudadano frente a la actividad estatal, y resultaría desbordado que el apelante único tuviese que asumir en estos casos la carga del error del aparato judicial. De modo que *“el principio de legalidad no puede ser interpretado de manera estrecha al punto que desconozca el sentido mismo que dio origen a su elaboración. (...) Por este motivo, si el superior empeora la situación del apelante único, no sólo quebranta la confianza en el fallo que el principio de legalidad protege, sino que se generan consecuencias sorpresivas naturalmente no calculadas por el indicado. || En este sentido, desmejorar la situación del apelante único no sólo vulnera sus derechos y garantías constitucionales sino que deteriora el principio de legalidad, en cuanto así se menoscaba la confianza jurídica en la decisión judicial que se modifica sin que el condenado lo haya solicitado.”⁸³*

86. Además, la pretensión del juez de segunda instancia de corregir los errores del fallador de primer grado está supeditada al ámbito de competencia que tiene para pronunciarse, y que se circunscribe a los asuntos que fueron

⁸⁰ Corte Constitucional, sentencia C-055 de 1993.

⁸¹ Al respecto, ver: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 22 de julio de 2009, rad. 35581; sentencia del 15 de marzo de 2011, rad. 43345; sentencia del 24 de mayo de 2011, rad. 40870; sentencia del 14 de febrero de 2012, rad. 39819; sentencia SL831-2013 del 6 de noviembre de 2013, rad. 39891; sentencia SL2583-2020 del 15 de julio de 2020, rad. 79751; sentencia SL1704-2021 del 17 de marzo de 2021, rad. 68725; sentencia SL3693-2021 del 28 de julio de 2021, rad. 74110; sentencia SL2857-2022 del 27 de julio de 2022, rad. 91940, entre otras.

⁸² Véanse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 27 de octubre de 2005, rad. 25000-23-25-000-2001-11149-01; Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 6 de julio de 2006, rad. 73001-23-31-000-2003-01404-01; Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 21 de agosto de 2008, rad. 68001-23-15-000-2001-03135-02; Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 8 de abril de 2010, rad. 25000-23-25-000-2001-02811-01; Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 12 de abril de 2012, rad. 25000-23-25-000-2008-00800-01; Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 28 de septiembre de 2016, rad. 68001-23-31-000-2011-00016-01; Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 5 de abril de 2018, rad. 73001-23-33-000-2014-00282-01; Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 4 de noviembre de 2021, rad. 13001-23-33-000-2012-00181-01; Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 25 de noviembre de 2021, rad. 08001-23-33-000-2016-00592-01; Sección Tercera, Subsección B, sentencia de tutela del 13 de diciembre de 2021, rad. 11001-03-15-000-2021-06344-00; Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 1º de septiembre de 2022, rad. 52001-23-33 000-2018-00222-01; Sección Segunda, Subsección B, sentencia de tutela del 2 de febrero de 2023, rad. 11001-03-15-000-2022-06372-00, entre otras.

⁸³ Corte Constitucional, sentencia SU-1553 de 2000, reiterada en sentencia SU-071 de 2022.

objeto de recurso -principio de limitación-⁸⁴. “Por lo tanto, si el superior ‘adquiere competencia sólo en función del recurso interpuesto por el procesado’, no puede modificar para peor la sanción so pretexto de ejercer la función de control de legalidad. || En síntesis, la interpretación sistemática de la Carta permite concluir que la garantía constitucional que prohíbe la reformatio in pejus no admite excepciones cuando el condenado es apelante único, pues sólo así se garantiza la efectividad del artículo 31 de la Carta y el principio de certeza jurídica del fallo”⁸⁵ (énfasis añadido). Esto, claro está, siempre que la sentencia de primera instancia no sea producto de un actuar fraudulento o criminal, pues sabido es que el delito no es fuente de derechos.

C. SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO: EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA VULNERÓ EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO DE MARIELLA MILLÁN BONILLA POR HABER INCURRIDO EN VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN

87. Analizado el asunto en cuestión bajo los parámetros expuestos, encuentra esta Sala de Revisión que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la ciudadana Mariella Millán Bonilla, con ocasión de la sentencia de segunda instancia del 13 de noviembre de 2019 proferida dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. A continuación se precisan las razones que llevan a la Sala a esta conclusión.

88. Conforme quedó expuesto en la Sección I.B de este proveído, Cajanal reconoció a favor de la señora Millán Bonilla la pensión de vejez mediante Resolución 008059 del 7 de julio de 1999, en los términos del régimen especial para empleados y funcionarios de la Rama Judicial previsto en el Decreto 546 de 1971, por ser beneficiaria del régimen de transición. Cajanal, en aplicación del artículo 6° del citado decreto⁸⁶, calculó el monto de la pensión con base en una tasa de reemplazo del 75%, aplicada a un IBL equivalente al salario mensual más alto devengado durante el último año de servicios.

89. Quince años después del reconocimiento de su pensión, la señora Millán Bonilla solicitó a la UGPP la reliquidación de dicha prestación, por cuanto consideraba que tenía derecho a una tasa de reemplazo del 85% y no del 75%. Y como quiera que la UGPP negó dicha solicitud - Resolución RDP 032542 del 27 de octubre de 2014-, la accionante promovió proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra dicho acto administrativo. La pretensión de la demanda no era otra que se anulara la resolución en comento y en su lugar se reliquidara su pensión con una tasa de reemplazo del 85%.

⁸⁴ “El principio de limitación restringe la actividad del juez de segunda instancia a los aspectos de la decisión recurrida que fueron objeto de apelación, y a aquellos inescindiblemente ligados a estos.” Corte Constitucional, sentencia SU-388 de 2021.

⁸⁵ Corte Constitucional, sentencia SU-1553 de 2000, reiterada en sentencia SU-071 de 2022.

⁸⁶ Decreto 546 de 1971 “Por el cual se establece el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares”, artículo 6°: Los funcionarios y empleados a que se refiere este Decreto, tendrán derecho, al llegar a los 55 años de edad, si son hombres y de 50, si son mujeres, y cumplir 30 años de servicio continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este Decreto, de los cuales 10 hayan sido exclusivamente a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público, o ambas actividades, a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el último año de servicio en las actividades citadas.”

90. El proceso contencioso administrativo fue conocido en primera instancia por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cali, el cual, en sentencia del 19 de diciembre de 2017, negó las pretensiones de la demanda tras considerar que la tasa de reemplazo del 75% había sido correctamente aplicada en la resolución demandada. Según se advierte del expediente del proceso contencioso administrativo allegado al trámite de tutela, únicamente la parte demandante presentó recurso de apelación contra la sentencia⁸⁷. El motivo de inconformidad de la parte recurrente consistió en que, en su criterio, tenía derecho a que se le aplicara la tasa máxima de reemplazo del 85% prevista en el artículo 34 de la Ley 100 de 1993. En la sustentación del recurso no se hizo ninguna mención a la manera en que se calculó el IBL⁸⁸.

91. No obstante, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en sentencia del 13 de noviembre de 2019, al resolver el recurso de apelación, determinó que no era procedente liquidar la pensión de vejez de la accionante con el 75% de la asignación mensual más elevada que devengó en el último año, pues en su opinión debió calcularse con un IBL igual al promedio del salario devengado en los últimos 10 años de servicio, conforme lo dispone el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Y, como queda claro de la Resolución RDP 020330 del 8 de septiembre de 2020 proferida por la UGPP, la reliquidación ordenada en segunda instancia por el tribunal accionado significó una reducción de la mesada pensional de la accionante, de \$1.597.774,38 pesos a \$1.294.398,00 pesos.

92. Como se puede advertir, la decisión de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle evidentemente implicó una desmejora para la situación de la demandante Mariella Millán Bonilla, pese a que ella fue la única apelante contra la sentencia de primera instancia proferida por el juzgado fallador, y a que, en ningún momento, el recurso de apelación versó sobre el método para calcular el IBL. Esta situación configura una clara vulneración de la garantía de la *non reformatio in peius*, y, con ello, de la Constitución.

93. El tribunal accionado fundamentó su postura en una providencia del Consejo de Estado proferida dentro de otro proceso de tutela⁸⁹, en la que se adujo que la *non reformatio in pejus* “no es absoluta”, sino que admite “contadas excepciones”, por ejemplo cuando la decisión de primera instancia es “manifiestamente ilegítima” o “abiertamente contraria al ordenamiento jurídico”. Dicho pronunciamiento del Consejo de Estado señala que lo anterior “ha sido avalado recientemente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional al indicar que ‘al juez de segunda instancia le está prohibido pronunciarse sobre las situaciones que no hayan sido planteadas en el recurso, salvo contadas excepciones’”, citando para el efecto la sentencia T-455 de 2016.

⁸⁷ Constancia secretarial del 30 de enero de 2018 visible a folio 196 del del expediente correspondiente al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 760013333006201500226. *Op cit.*

⁸⁸ El recurso de apelación obra a folios 193 a 195, *ibidem*.

⁸⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta. Sentencia de tutela del 19 de enero de 2017, rad. 11001-03-15-000-2015-02282-01.

94. La Sala discrepa del anterior análisis, porque parte de una descontextualización de lo que este tribunal planteó en la aludida sentencia T-455 de 2016. En dicha providencia ciertamente se adujo que “*al juez de segunda instancia le está prohibido pronunciarse sobre las situaciones que no hayan sido planteadas en el recurso, salvo contadas excepciones*”, pero, a renglón seguido, se precisó que el fallador “*particularmente, tiene prohibido desmejorar la situación del apelante único, ya que de permitirse lo contrario, la consecuencia perversa sería que nadie se atrevería a cuestionar los fallos de primera instancia y, en esa medida, se violarían principios constitucionales propios de una democracia tales como el derecho a la defensa y la doble instancia, garantías propias del debido proceso.*”⁹⁰ La lectura correcta e integral de la consideración permite entender que el juez de segunda instancia en contadas excepciones puede pronunciarse sobre situaciones no planteadas por el recurrente, **pero sin desmejorar la situación del apelante único**, pues la posibilidad extraordinaria de referirse a asuntos no recurridos no llega hasta el punto de desconocer la garantía constitucional de la *non reformatio in peius*.

95. Es cierto que la Corte Constitucional, a partir de las sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015, entre otras, precisó que el IBL de las pensiones de las personas cobijadas por el régimen de transición debe calcularse conforme a las reglas del artículo 21 de la Ley 100 de 1993. Sin embargo, esta comprensión, que por lo demás vino a consolidarse varios años después de que le fuera reconocida la pensión a la accionante, en modo alguno autorizaba al tribunal accionado a desconocer la garantía superior de la *non reformatio in peius*, menos cuando no existe ningún elemento de juicio que permita inferir tan siquiera sumariamente que en el reconocimiento de la pensión a la accionante medió algún tipo de maniobra fraudulenta o criminal. Por el contrario, la comprensión que se tenía para la época en que le fue reconocida la pensión a la accionante, era que los beneficiarios del régimen de transición tenían derecho a que el IBL fuera determinado conforme a las normas anteriores a la Ley 100 de 1993⁹¹.

96. En suma, para la Sala es claro que *el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca incurrió en violación directa de la Constitución al haber ordenado la reliquidación pensional de la accionante en desconocimiento de la garantía de la non reformatio in peius que impedía que la situación de esta última -como única apelante- fuese desmejorada por la segunda instancia*. En consecuencia, para efectos de restablecer la garantía de la *non reformatio in peius* en cabeza de la actora, se impone dejar sin efectos la providencia

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia T-455 de 2016.

⁹¹ “Sobre el tema, la jurisprudencia de la Corte había señalado inicialmente que el IBL hacía parte de la noción del monto de la pensión, del que habla el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Bajo este criterio, los beneficiarios del régimen de transición tenían derecho a que el ingreso base y el monto de la pensión, fueran determinados con base en el régimen anterior; y solo era aplicable lo determinado en el inciso 3° del mencionado artículo 36 la Ley 100 de 1993 (liquidación con el promedio de los últimos 10 años), cuando el régimen –especial– no determinara una fórmula para calcular el IBL de la pensión. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte, posteriormente, explicaría que el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, únicamente cobija los requisitos relacionados con la edad, el tiempo de servicios y tasa de reemplazo, pero no así el ingreso base de liquidación, el cual debe ser promediado, para todos los efectos, con la base del régimen general, esto es, el promedio de los últimos 10 años de servicios. (...) Sobre este tema, la Corte ha precisado que en los pronunciamientos previos a la Sentencia C-258 de 2013, relativos al régimen de transición, no se había fijado el criterio de interpretación constitucional sobre el ingreso base de liquidación, razón por la cual, se entendía que estaba permitida la interpretación que, a la luz de la Constitución y en aplicación de las normas legales vigentes, acogiera cualquiera de las Salas de Revisión en forma razonada y justificada sobre el tema.” Corte Constitucional, sentencia SU-210 de 2017. En igual sentido, sentencia SU-395 de 2017.

cuestionada y ordenar al Tribunal accionado proferir una sentencia de reemplazo que atienda las consideraciones aquí expuestas. Como consecuencia de lo anterior, se dejará sin efectos el acto administrativo por medio del cual la UGPP dio cumplimiento a la providencia del Tribunal accionado. Asimismo, por sustracción de materia, resulta inocuo pronunciarse sobre los demás cargos formulados en contra de la citada providencia.

D. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

97. La Sala Quinta de Revisión estudió la acción de tutela interpuesta por Mariella Millán Bonilla contra (i) el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, con ocasión de la sentencia del 13 de noviembre de 2019 en la que se ordenó reliquidar el monto de su pensión de jubilación; y (ii) la UGPP, al haber proferido la resolución RDP 020330 del 8 de septiembre de 2020, en la que se dio cumplimiento a lo ordenado por el tribunal. Adujo la accionante que el tribunal desconoció la cosa juzgada, la garantía de *non reformatio in peius*, el principio de congruencia, y sus derechos adquiridos, al haber aplicado indebidamente una sentencia de unificación del Consejo de Estado proferida con posterioridad al reconocimiento de su pensión. Por otro lado, reprochó a la UGPP por pretender cobrarle los mayores valores pagados, que surgen de la diferencia entre el monto de las mesadas pensionales que venía percibiendo hasta la sentencia reprochada, y el valor de la mesada resultante de la mesada, una vez efectuada la reliquidación ordenada por el tribunal.

98. Tras constatar que la solicitud de amparo superaba los presupuestos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial -salvo el reproche por presunta vulneración de la cosa juzgada-, la Sala de Revisión determinó que el tribunal accionado incurrió en violación directa de la Constitución al haber desconocido la garantía de la *non reformatio in peius* que protegía a la accionante, toda vez que ordenó la reliquidación de su pensión con base en un IBL equivalente al promedio del salario devengado en los últimos 10 años de servicio -lo cual representó una disminución en su mesada pensional calculada con un IBL igual al salario más alto devengado en el último año de trabajo-, pese a que el recurso de apelación que esta interpuso contra la sentencia de primera instancia únicamente versaba sobre la tasa de reemplazo, y no sobre el IBL.

99. En consecuencia, la Sala de Revisión dejará sin efectos la providencia cuestionada y ordenará que se profiera una sentencia de reemplazo que atienda las consideraciones aquí expuestas. Como consecuencia de lo anterior, y se dejará sin efectos el acto administrativo por medio del cual la UGPP dio cumplimiento a la providencia del tribunal accionado.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos ordenada mediante auto del 14 de diciembre de 2021.

Segundo.- REVOCAR las sentencias proferidas el 19 de noviembre de 2020 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en primera instancia, y el 15 de febrero de 2021 por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en segunda instancia, y en lugar **AMPARAR** el derecho fundamental al debido proceso de Mariella Millán Bonilla.

Tercero.- ORDENAR al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, profiera sentencia de reemplazo dentro del mencionado proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, atendiendo las consideraciones expuestas en la parte motiva de este proveído.

Cuarto.- DEJAR SIN EFECTOS la Resolución No. RDP 020330 del 8 de septiembre de 2020 proferida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social en cumplimiento de la sentencia del 13 de noviembre de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

Quinto.- Por Secretaría General, **LIBRAR** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

