



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA
CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., veintidós (22) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicado: 11001-03-15-000-2022-02795-01
Demandante: ROSALBA PAREDES
Demandado: CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B

Temas: TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO- REAJUSTE ANUAL DE PENSIÓN CONFORME AL INCREMENTO DEL IPC

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación presentada por la demandante contra la sentencia del 8 de julio de 2022, dictada por la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado, que declaró improcedente la acción de tutela.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La señora Rosalba Paredes, mediante apoderado, ejerció acción de tutela contra la Sección Segunda, Subsección B del Consejo Estado, por considerar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la seguridad social y al mínimo vital. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

“PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales constitucionales i) a la vida digna ii) al reajuste periódico de las pensiones legales -Art. 53 CN – a iii) al salario mínimo vital y móvil, iv) a la Seguridad Social -Art. 48 CN-, v) a la igualdad; vi) a la protección judicial efectiva - numeral 9° Art. 241 CN-; y vii) al Debido Proceso -Art. 19-, que amparan a la accionante.

SEGUNDO: ORDENAR a la Sección Segunda, Subsección B del H. Consejo de Estado dejar sin efectos la sentencia emitida el 9 de septiembre de 2021 que revoca la sentencia proferida el 02 de septiembre de 2019 por el Tribunal Administrativo de Santander que había accedido a las pretensiones formuladas a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

TERCERO: ORDENAR a la Sección Segunda, Subsección B del H. Consejo de Estado PROFERIR una nueva sentencia, que acate y atienda los precedentes jurisprudenciales unificadores en garantía a los derechos fundamentales cuyo amparo se solicita en la presente acción constitucional.”

2. Hechos

De la demanda de tutela, se resaltan como hechos relevantes los siguientes:

Mediante Resolución núm. 03924 de 13 de julio de 1981, la Caja Nacional de Previsión Social le reconoció al señor Guillermo López Ballesteros (q.e.p.d.) la pensión de jubilación, a partir del 16 de abril de 1981, la cual fue posteriormente reliquidada a



través de las Resoluciones núm. 3538 de 1.º de junio y 8688 de 2 de diciembre de 1982.

El 26 de agosto de 2009, el señor Guillermo López Ballesteros falleció, razón por la que mediante Resolución núm. PAP024172 del 29 de octubre de 2010, le fue reconocida la pensión de sobreviviente a la señora Rosalba Paredes en calidad de cónyuge supérstite.

El 27 de enero de 2017, la señora Paredes solicitó el reajuste de su pensión, pues a su juicio, la misma no había sido ajustada en los términos que dispone del artículo 14 de la Ley 100 de 1993; esto es, con el índice de precios al consumidor. Dicha solicitud fue negada mediante Resolución núm. RDP 012452 del 7 de marzo de 2017.

Contra la anterior decisión la demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto de manera desfavorable a través de la Resolución núm. RDP 025318 de 15 de junio de 2017, en la que confirmó el acto administrativo recurrido.

Por lo anterior, la demandante ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP), con el fin de que se declarara la nulidad de los actos administrativos referidos, y en su lugar se ordenara reajustar año a año la pensión de sobrevivientes de la demandante a partir del año de 1983, con fundamento en lo establecido en artículo 14 de la Ley 100 de 1993.

El proceso correspondió en primera instancia al Tribunal Administrativo de Santander, que mediante fallo del 2 de septiembre de 2019 accedió las pretensiones de la demanda, al considerar que había lugar a aplicar la referida norma, dado que al comparar el monto de la pensión aplicando el incremento del IPC y lo efectivamente reconocido y pagado a la demandante, se evidenciaba una diferencia.

La anterior providencia fue apelada por la entidad demandada. La Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado, en fallo del 9 de septiembre de 2021, revocó la decisión recurrida, y en su lugar negó las pretensiones de la demanda, al considerar que no es dable aplicar el reajuste de la mesada pensional de manera retrospectiva; y porque al realizar los correspondientes ejercicios aritméticos se concluyó que no existe desmejora alguna en la pensión de sobrevivientes que percibe la demandante.

3. Argumentos de la tutela

La demandante aseguró que la decisión cuestionada incurrió en desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución, toda vez que la autoridad judicial demandada no tuvo en cuenta que la Corte Constitucional ha fijado el alcance de los derechos al reajuste periódico de las pensiones, y que estas deben mantener su poder adquisitivo constante, en concordancia con los artículos 48 y 53 de la Constitución independientemente de cuándo hayan sido causadas.

Respecto de la indexación de las mesadas pensionales, citó apartes textuales de las sentencias SU-415 de 2015, C-862 de 2006, SU-168 de 2017, SU-637 de 2016 y C-387 de 1994. También enunció las sentencias T-1086 de 2012, T-1095 de 2012, T-007 de 2013, T-255 de 2013 y T-220 de 2014, respecto de la protección del poder adquisitivo de pensiones causadas ante de la Constitución Política de 1991.

Además, sostuvo que el proceso ordinario tenía como finalidad que se diera aplicación a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, dado que tal régimen no tiene en cuenta la fecha de causación del derecho pensional.



Indicó que en su caso fue desconocido lo dispuesto en el artículo 1 del Acto Legislativo nro. 1 de 2005, en virtud del cual no podrá dejar de pagarse, congelarse o reducirse el valor de la mesada pensional reconocida conforme a derecho, por lo que, con el fin de que las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante, deben ser reajustadas anualmente de oficio por las administradoras de pensiones el primero de enero cada año, según la variación porcentual del IPC certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993.

Finalmente, adujo que la UGPP en las Resoluciones RDP 012452 del 21 de marzo y RDP 025318 del 15 de junio de 2017 incurrió en falsa motivación, en la medida que los argumentos expuestos no sustentaban la decisión de negar la solicitud de reliquidación pensional.

4. Oposiciones

La **Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado**, remitió la información del proceso requerida. Sin embargo, respecto del caso concreto, guardó silencio.

5. Intervenciones

La **UGPP** indicó que la acción de tutela de la referencia es improcedente dado que está siendo empleada como una instancia adicional del proceso ordinario, pues lo pretendido por la demandante es reabrir el debate jurídico concluido ante el juez natural de la causa.

Además, manifestó que la accionante desconoce las normas especiales y particulares que regulan la actualización del IBL en materia pensional, la indexación de la primera mesada causada y los reajustes pensionales anuales conforme al régimen pensional aplicable que corresponde a las normas vigentes al momento de adquirir su estatus pensional, ya que este fue adquirido antes del año 1994, por lo que le son aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 4 de 1976 y la Ley 71 de 1988.

6. Sentencia impugnada

La Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado, mediante fallo del 8 de julio de 2022, declaró improcedente la acción de tutela formulada por la demandante, al considerar que pretendía revivir una controversia de índole legal. Además, a lo largo de la solicitud de amparo la demandante basó su argumentación en una apreciación personal de las normas aplicables y enunció sentencias que, en su criterio, daban cuenta de lo errado de la conclusión de la entidad cuestionada, pero no expuso reclamos en contra de la sentencia dirigidos a indicar concretamente la configuración del defecto o defectos del fallo objetado. Aun cuando enunció las normas, las decisiones y los derechos fundamentales que a su juicio fueron desconocidos por la UGPP, lo planteado no permite concluir que esta autoridad actuó de forma arbitraria, caprichosa o irracional, que aplicó normas inconstitucionales o inexistentes o que hubiese una evidente contradicción entre la decisión y sus fundamentos, ni planteó el desconocimiento concreto de una regla jurisprudencial. Esto lleva a que no se active la competencia del juez de tutela para conocer de fondo sobre los supuestos defectos, ya que hacerlo sería adelantar un juicio de legalidad sobre la prestación que reclama, cuestión ajena a esta instancia constitucional.



7. Impugnación

La demandante impugnó la anterior decisión e indicó que se debe revocar el fallo de primera instancia, toda vez que la presente solicitud de amparo sí cumple con el requisito de relevancia constitucional y, además, se está en presencia de la vulneración de derechos fundamentales tales como el debido proceso.

Aunado a ello, reiteró los argumentos planteados en el escrito inicial, consistentes en que la sentencia cuestionada se apartó de precedentes jurisprudenciales trazados por la Corte Constitucional contenidos, entre otras, en las sentencias C- 387-94, C-862 de 2006, SU1073 de 2013, SU415-15, SU637-16, en las que se concibe que el derecho a la indexación de las pensiones es predicable de todos los pensionados, incluso de quienes obtuvieron su reconocimiento antes de la Constitución Política de 1991, en virtud de los principios de universalidad y favorabilidad.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1.º establece: “*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto*”.

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Acción de tutela contra providencias judiciales

En cuanto a la acción de tutela como mecanismo para controvertir providencias judiciales, se precisa que, de manera excepcional, se reconoce la procedencia cuando se advierte la afectación manifiesta de los derechos constitucionales fundamentales.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 31 de julio de 2012, exp. 2009-01328-01, aceptó la acción la tutela contra providencia judicial y acogió el criterio de la *procedencia excepcional*¹, para lo cual aplicó la metodología desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para estudiar si, en un caso concreto, procede o no el amparo solicitado,

¹ La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de **29 de junio de 2004** (Expediente AC-10203), han abierto paso la acción de tutela, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales. De ahí que en esa oportunidad - sentencia de 31 de julio de 2012 - se admita, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de derechos fundamentales, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente. (Se destaca)



mediante el empleo de las causales generales² y específicas³ de procedencia de la acción de tutela.

Problema jurídico

En el escrito de impugnación, la parte demandante solicita que sea revocada la decisión de tutela de primera instancia que declaró improcedente el amparo solicitado por falta de cumplimiento del requisito general de relevancia constitucional.

En ese orden, en los términos del escrito de impugnación, la Sala determinará si la acción de tutela de la referencia cumple con el requisito general de relevancia constitucional, y solo en el evento que lo supere, estudiará si la autoridad judicial demandada incurrió en los defectos alegados por la parte demandante, al negar las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en la cual se pretendía el reajuste anual de la pensión.

Requisito general de relevancia constitucional en el caso concreto

Como se anticipó, la señora Rosalba Paredes invoca la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la seguridad social y al mínimo vital con la decisión de la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, que dispuso revocar la decisión apelada y en su lugar negar las pretensiones del medio de control frente al reajuste pensional reclamado, al considerar que se debía aplicar la normativa vigente al momento en que se fuera causando el derecho; es decir, cada año que tuviera que ser reliquidada su prestación, y no de manera retrospectiva como pretendía la demandante se aplicara lo dispuesto en la Ley 100 de 1993.

A juicio de la demandante, la autoridad judicial demandada incurrió en defecto por desconocimiento del precedente judicial en relación con el derecho a la indexación de las pensiones independientemente de la época en que estas hayan sido reconocidas, en violación directa de la Constitución por inaplicación de los artículos 48 y 53 de la Carta Política.

Al respecto, la Sala evidencia que la solicitud de amparo de la referencia supera el requisito general de relevancia constitucional porque, pese a que en la presente acción la demandante invoca una discusión que pareciera en principio una discusión estrictamente legal, lo cierto es que su aplicación involucra derechos fundamentales en su contenido y alcance; y además, supuestamente, desconoció disposiciones de índole constitucional que consagran los principios de favorabilidad en materia laboral y los derechos adquiridos en materia pensional.

Por lo anterior, la Sala procederá a analizar si la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, al proferir la sentencia del 9 de septiembre de 2021 vulneró los derechos fundamentales de la demandante o si, por el contrario, se trató de una decisión razonable.

² Causales genéricas de procedibilidad o requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencia judicial son: **(i)** Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; **(ii)** Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; **(iii)** Que se cumpla con el requisito de la inmediatez; **(iv)** Cuando se trate de una irregularidad procesal ésta debe tener un efecto determinante en la sentencia que se impugna y afectar los derechos fundamentales de la parte demandante; **(v)** Que la parte demandante identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos que se transgredieron y que tal vulneración hubiere sido alegada en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y, **(vi)** Que no se trate de sentencias de tutela.

³ La configuración de una causal especial de procedibilidad, supone que la providencia controvertida haya incurrido en alguno de los siguientes defectos: **(i)** orgánico; **(ii)** procedimental absoluto; **(iii)** fáctico, **(iv)** material o sustantivo; **(v)** error inducido; **(vi)** decisión sin motivación; **(vii)** desconocimiento del precedente constitucional que establece el alcance de un derecho fundamental y, **(viii)** violación directa de la Constitución.



Caso concreto

A juicio de la demandante, la autoridad judicial demandada vulneró los derechos fundamentales invocados al negar el reajuste anual de la pensión conforme al artículo 14 de la Ley 100 de 1993, que dispuso un ajuste de las pensiones con base en el incremento del índice de precios al consumidor (IPC).

Al respecto, se evidencia que la autoridad judicial demandada fundó la providencia del 9 de septiembre de 2021, en lo siguiente:

“En el presente caso, la señora Rosalba Paredes, quien es la beneficiaria de la pensión de sobrevivientes por el fallecimiento de su compañero permanente, el señor Guillermo López Ballesteros, pretende que le sea reliquidada su prestación de acuerdo con lo señalado en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, esto es, con el índice de precios al consumidor, pese a que ésta se comenzó a causar con anterioridad a la vigencia de esta disposición normativa.

Con miras a resolver el punto objeto de controversia, conforme al material probatorio obrante en el expediente, la Sala realizará las siguientes precisiones generales:

- a) A través de la Resolución 3924 de 13 de julio de 1981 el subdirector de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social le reconoció la pensión de jubilación al señor Guillermo López Ballesteros en cuantía equivalente a \$63.508⁴, la cual fue reliquidada por parte de la misma autoridad administrativa a través de las Resoluciones 3538 del 1º de junio y 8688 de 2 de diciembre de 1982 en el sentido de incrementarla a \$89.660 con efectividad al 12 de abril de 1982⁵.
- b) De acuerdo con el Registro Civil de Fallecimiento que obra a folio 38 del expediente, se evidencia que el señor Guillermo López Ballesteros falleció el 26 de agosto de 2009.
- c) Mediante Resolución PAP 24172 de 29 de octubre de 2010 el Liquidador de la Caja Nacional de Previsión Social reconoció a la señora Rosalba Paredes la pensión de sobrevivientes por el fallecimiento del señor Guillermo López Ballesteros, en calidad de compañera permanente, a partir del 27 de agosto de 2009⁶.
- d) El 27 de enero de 2017 la señora Rosalba Paredes le solicitó al director general de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- la reliquidación de la pensión de sobrevivientes en los términos del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, esto es, teniendo en cuenta la variación porcentual de índice de precios al consumidor -IPC-⁷, sin embargo, el subdirector de Determinación de Derechos Pensionales le negó tal pretensión por considerar, concretamente, que los reajustes se efectuaron de manera oficiosa según la variación porcentual del índice de precios al consumidor⁸.
- e) Inconforme la señora Rosalba Paredes con la anterior determinación, interpuso recurso de apelación, el cual fue de conocimiento por parte del director de Pensiones de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-, quien confirmó en todas y cada una de sus partes la Resolución 12452 de 27 de marzo de 2017.
- f) A folios 83 a 90 del expediente se evidencian los diferentes pagos que ha efectuado el Fondo de Pensiones Públicas -FOPEP- al señor Guillermo López Ballesteros y a la señora Rosalba Paredes, de los cuales se destaca que recibieron las siguientes sumas:

1995	\$898.001
1996	\$1.073.111
1997	\$1.364.553
1998	\$1.617.128
1999	\$1.887.189
2000	\$2.064.565
2001	\$2.246.976
2002	\$2.418.870
2003	\$2.587.949

⁴ Visible a folios 11 a 13 del expediente.

⁵ Visible a folios 31 a 33 y 39 a 49, respectivamente, del expediente.

⁶ Visible a folios 34 a 36 del expediente.

⁷ Visible a folios 55 a 58 del expediente.

⁸ Visible a folios 64 a 66 del expediente.



2004	\$2.755.907
2005	\$2.907.482
2006	\$3.048.495
2007	\$3.185.067
2008	\$3.366.298
2009	\$3.624.493
2010	\$3.696.983
2011	\$3.814.177
2012	\$3.956.446
2013	\$4.052.983
2014	\$4.131.611
2015	\$4.282.828
2016	\$4.572.775
2017	\$4.835.710

- a) A folio 157 del expediente reposa disco compacto en el cual se encuentra los antecedentes administrativos del señor Guillermo López Ballesteros.

Pues bien, con fundamento en lo anterior y para efectos de solucionar el problema jurídico es necesario precisar que, si bien es posible que las normas que estuvieron vigentes con anterioridad a la Ley 100 de 1993 no fueron igual de favorables en cuanto al reajuste pensional se refiere, lo cierto es que se debe aplicar la normativa que se encuentre vigente al momento en que se fuera causando su derecho, es decir, cada año que tuviera que ser reliquidada su prestación.

Bajo ese contexto no es posible aplicar de manera retrospectiva el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, esto es, según la variación porcentual del Índice de precios al consumidor – IPC- certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior, en los términos en que lo realizó el a-quo, porque ello sería aplicar una normativa que no se encontraba vigente y, además, desconocer los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas.

(...)

En tal sentido, el primer régimen de incrementos aplicable es el contenido en la Ley 4ª de 1976, el cual, se debió efectuar en el año de 1984 teniendo en cuenta: (i) el salario mínimo para los años 1982 y 1983 que correspondían, respectivamente, a \$7410 y \$9261; (ii) la diferencia en términos absolutos, esto es, \$925.5 (1851/2); y, (iii) y la mitad de la diferencia en términos porcentuales del último año, el cual fue de 12,49%⁹. Por lo anterior y teniendo en cuenta la mesada que le fue reconocida en la Resolución 8688 de 2 de diciembre de 1982 «\$89.660» el valor de la mesada pensional del señor Guillermo López Ballesteros debió ser:

Año	Norma aplicada	Reajuste	Reajuste	Lo que debió devengar
1982	Ley 4a de 1976	N/A		\$89.660
1983		N/A		\$89.660
1984		12,49% + 925,50	\$12.124	\$101.784
1985		11% + 1018,50	\$12.215	\$113.999
1986		10% + 1129,60	\$12.529	\$126.528
1987		12% + 1626	\$16.809	\$143.338
1988		11% + 1849	\$17.616	\$160.954

Como puede observarse en el citado ejercicio, la mesada que debió recibir el señor Guillermo López Ballesteros con la diferencia del salario mínimo legal mensual y el porcentaje del crecimiento de éste para el año 1988, debía ser de \$160.954.

De allí en adelante, operó la Ley 71 de 1988 y el Decreto 2108 de 1992, que tuvieron la siguiente evolución en la prestación reclamada, veamos:

Año	Norma aplicada	Reajuste	Lo que debió devengar
-----	----------------	----------	-----------------------

⁹ Información tomada de <https://www.salariominimocolombia.net/historico/>.





1989	Ley 71 de 1988	27%	\$204.411
1990		28%	\$261.646
1991		26,06%	\$329.832
1992		28,04%	\$422.330
1993	Ley 71 de 1988	25,03%	\$528.058
	Decreto 2108 de 1992	7,00%	\$565.022
Hasta el 31 de marzo de 1994	Ley 71 de 1988	21,09%	\$684.185
	Decreto 2108 de 1992	7,00%	\$732.078

Así pues, para el 1º de abril de 1994, fecha en que entró en vigencia la Ley 100 de 1993, el señor Guillermo López Ballesteros debió percibir la suma de \$732.078 y partir de allí se debió dar aplicación a la citada normativa y, por lo mismo, tener en cuenta los índices de precios al consumidor, así:

Año	Norma aplicada	Reajuste	Lo que debió devengar
Desde el 1º de abril de 1994.	Ley 100 de 1993	3,28%	\$756.090
1995		19,47	\$898.079
1996		21,64	\$1.072.842
1997		17,68	\$1.305.332
1998		16,7	\$1.605.806
1999		9,23	\$1.887.188
2000		8,75	\$2.061.377
2001		7,65	\$2.245.214
2002		6,99	\$2.418.870
2003		6,49	\$2.587.949
2004		5,5	\$2.755.907
2005		4,85	\$2.907.482
2006		4,48	\$3.048.495
2007		5,69	\$3.185.068
2008		7,67	\$3.366.297
2009		2	\$3.624.493
2010		3,17	\$3.696.983
2011		3,73	\$3.814.177
2012		2,44	\$3.956.446
2013	1,94	\$4.052.983	
2014	3,66	\$4.131.611	
2015	6,77	\$4.282.828	
2016	5,75	\$4.572.775	
2017	4,09	\$4.835.710	

Bajo ese contexto, para el año 2017 la señora Rosalba Paredes debió percibir una mesada equivalente a \$4.835.710, suma que, al ser comparada con la relación de pagos que efectuó el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional -FOPEP- visible a folios 83 a 102, se tiene que concuerdan entre sí, motivo por el cual no es dable acceder a las pretensiones de la demanda porque, en primer lugar, en lo que se refiere al reajuste pensional no es dable aplicar el reajuste de la mesada pensional de manera retrospectiva; y en segundo lugar, al realizar los correspondientes ejercicios aritméticos se logró llegar a la conclusión que no existe desmejora alguna en la pensión de sobrevivientes que percibe la señora Rosalba Paredes, en tal virtud, la Sala, revocará la sentencia que accedió a las pretensiones de la demanda, para en su lugar, denegarlas. (...)

(Subrayado fuera de texto)

De lo anterior, la Sala observa que en el presente asunto al resolver el problema jurídico propuesto, la autoridad judicial demandada dejó suficientemente explicada la evolución normativa en materia de reajustes pensionales, para finalmente concluir que



el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, que dispuso un ajuste de las pensiones con base en el incremento del índice de precios al consumidor (IPC), fue aplicada a su reconocimiento pensional una vez entró en vigencia, esto es desde el 1º de abril de 1994 dado que, con anterioridad a esta fecha, se aplicaron las normas vigentes y no era posible acceder a la aplicación retrospectiva de la norma desde el año 1981, momento en el que le fue reconocida dicha prestación al causante.

En el estudio de la evolución normativa, se refirió a las sentencias del 2 de diciembre de 1992 y de 11 de diciembre de 1997 proferidas por el Consejo de Estado¹⁰ en las que se estudió la Ley 4.^a de 1976 y al Decreto 2108 de 1992, que establecieron en su momento la forma, el porcentaje y condiciones en las que debían ser ajustadas las pensiones reconocidas con anterioridad al 1.º de enero de 1989, durante los años 1993 a 1995.

Igualmente citó apartes de la sentencia C-531 de 1995, en la que se estudió la inexecutable del artículo 116 de la Ley 6 de 1992 como norma y se estipuló que la disposición tendría efectos hacia el futuro y en los casos de las personas que consolidaron su derecho mientras estuvo vigente. Además, precisó que las entidades encargadas del pago de pensiones debían realizar nivelación oficiosa de las pensiones reconocidas antes de 1989 que presentaran diferencias con los aumentos salariales.

Es así como los argumentos que propuso la Sección Segunda, Subsección B de esta Corporación en su decisión explican de manera suficiente las razones por las que considera que no es aplicable el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 a la totalidad del tiempo reconocido de manera retrospectiva, pues solo había lugar a ello una vez entró en vigencia dicha norma es decir en abril del año 1994.

Adicionalmente, se tiene que al analizar las pruebas obrantes en el expediente ordinario, la autoridad judicial demandada concluyó que no existió desmejora alguna en la pensión de sobrevivientes que percibe la señora Rosalba Paredes, dado que al ser comparada con la relación de pagos que efectuó el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional -FOPEP- concordaron entre sí; posición que se reitera, estuvo debidamente sustentada en las normas que regulan este preciso aspecto, y que obedecen al criterio interpretativo con el que cuenta el juez para aplicar las disposiciones legales al caso concreto.

Aunado a ello, la señora Paredes no aportó pruebas ni desestimó lo dicho en la providencia acusada, pues su inconformidad se centró en señalar la aplicabilidad del referido artículo 14 de la Ley 100 de 1993, pero no demostró ni en el proceso ordinario ni al interior de la presente acción de tutela, que en efecto su mesada pensional sufriera un detrimento.

A juicio de la Sala, la interpretación que efectuó la autoridad judicial accionada resulta razonable, y además se encuentra soportada en la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.

Basta señalar que en un caso similar esta Sala tuvo la oportunidad de pronunciarse¹¹, y mencionó la Sentencia C-110 de 2006, en la que la Corte Constitucional indicó:

“Así las cosas, en el entendido que las normas laborales son por expresa disposición legal de orden público y de aplicación inmediata (C.S.T. art. 16), se tiene que la fórmula de reajuste pensional contenida en el artículo 1º de la Ley 4ª de 1976, estuvo vigente y produjo

¹⁰ Expediente 2971, C. P. Dr. Diego Younes Moreno, sentencia de 2 de diciembre de 1992.

Expediente 15723, C. P. Dra. Dolly Pedraza de Arenas, sentencia de 11 de diciembre de 1997.

¹¹ Sentencia del 28 de noviembre de 2019. Expediente No. 2019-03276-01. Actor: Amparo de Jesús Raigosa Cardona. Magistrado Ponente Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



efectos jurídicos sólo hasta la entrada en vigencia de la Ley 71 de 1988, hecho éste que tuvo ocurrencia el día 19 de diciembre de ese mismo año tal y como aparece registrado en el Diario Oficial N° 38.624 del 22 de diciembre de 1988. Por tanto, el reajuste conforme al promedio que resultara entre el antiguo y el nuevo salario mínimo mensual legal más alto, previsto en el artículo 1° de la Ley 4 de 1976 y cuestionado por el actor, sólo rigió hasta el año de 1988.

A partir del 1° de enero de 1989 y hasta la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, todas las pensiones que fueron reconocidas en el país, tanto en el sector público como en el privado, se reajustaron anualmente conforme a la fórmula prevista en la Ley 71 de 1988, esto es, en el mismo porcentaje en que se incrementó por el Gobierno el salario mínimo legal mensual. Con la expedición de la Ley 100 de 1993 y su entrada en vigencia, las pensiones reconocidas antes y después de dicha ley, se vienen reajustando en la forma prevista por su artículo 14 y teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 142 y 143 ibidem, lo que significa que el referido reajuste se produce anualmente según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior, más la mesada adicional y el reajuste equivalente a la elevación en la cotización para salud, a favor de los pensionados con anterioridad al 1° de enero de 1994.

(Destaca la Sala)

De esta manera, se tiene que el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 supone que el ajuste anual de las pensiones de los pensionados, se hace “según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior”, excepto para las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, que serán reajustadas con el mismo porcentaje en que se incrementa dicho salario por el Gobierno, tal como lo reafirma el precedente antes citado.

Por lo tanto, la Sala encuentra que la decisión cuestionada fue debidamente motivada y sustentada, la cual, en todo caso, resulta razonable y ajustada a derecho, de conformidad con las circunstancias específicas del caso concreto. Distinto es que la parte demandante no se encuentre de acuerdo con las conclusiones a las que llegó el juez natural de conocimiento, porque no coinciden con sus intereses pues como se vio la conclusión fue que dicho reajuste ya fue aplicado a la pensión de la demandante.

Ahora bien, respecto al presunto desconocimiento del precedente fijado en las sentencias C-387 de 1994, C-862 de 2006, SU-1673 de 2013, SU-415 de 2015 y SU-637 de 2016 sobre el derecho a la indexación de las pensiones, lo cierto es que lo expuesto en estas providencias no fue desconocido por la autoridad judicial demandada, pues como se explicó con anterioridad la providencia objeto de estudio no desconoció el derecho a la indexación de la mesada pensional de la actora, solo que no accedió a dicha solicitud en los términos pretendidos por esta, dado que del análisis del caso se concluyó que la indexación reclamada se otorgó conforme a la evolución normativa vigente en el momento de su causación.

Así, se consideró que no era posible acceder a dar aplicación al artículo 14 de la Ley 100 de 1993 de manera retrospectiva, solo era procedente dar aplicación a la referida norma en los periodos causados a su entrada en vigencia como se concluyó que sucedió.

Por lo expuesto, la Sala evidencia que no se incurrió en el desconocimiento del precedente judicial alegado por la actora.

Del alegado desconocimiento del artículo 53, referido al principio de favorabilidad en materia laboral, que materializa en la aplicación de una norma más favorable en caso de duda frente al régimen a aplicar, es un supuesto que no se da, pues como se explicó



en la providencia objeto de estudio, el ajuste pensional sería con base en el IPC una vez dicha norma entró en vigencia.

De esta manera, no existe conflicto jurídico entre dos disposiciones, lo que habilitaría la aplicación de este principio constitucional, pues las razones tanto legales como jurisprudenciales y de interpretación del juez frente a la derogatoria de una norma están suficientemente sustentadas en el fallo, dado que la aplicación de normas para el ajuste de la prestación se dio con base en la vigencia de las mismas.

En relación con el artículo 48, se tiene que la autoridad judicial demandada no desconoció la fecha de reconocimiento pensional, pues fue de esta que partió en su análisis para sostener que la aplicación del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 se dio únicamente con su entrada en vigencia y no de manera retrospectiva, razón por la que tampoco se advierte un desconocimiento en relación con esta norma constitucional.

Finalmente, respecto a la falsa motivación alegada respecto a los actos administrativos demandados, la Sala concluye que no hay lugar a pronunciarse sobre esto dado que es un argumento propio del marco del proceso ordinario.

Se concluye que la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado no incurrió en los defectos alegados y, en esa medida, se impone revocar el fallo de primera instancia del 8 de julio de 2022, proferido por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C y, en su lugar, negar las pretensiones de la acción de tutela.

En mérito de lo expuesto, **el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta – Sala de lo Contencioso Administrativo**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Revocar** la decisión de primera instancia del 8 de julio de 2022, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. En su lugar:
2. **Negar** las pretensiones de la acción de tutela promovida por la señora Rosalba Paredes.
3. **Enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
4. **Notificar** a las partes por el medio más expedito posible.
5. Publicar la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en sesión de la fecha

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

(Firmado Electrónicamente)

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente de la Sección

(Firmado Electrónicamente)

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO



Radicado: 11001-03-15-000-2022-02795-01
Accionante: Rosalba Paredes

(Firmado Electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado Electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

