

**ACCION DE TUTELA RELACIONADA CON LA APLICACION DE LA SENTENCIA C-258 DE 2013 - Corte Constitucional resolvió sobre la demanda de inconstitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992**

Se tiene que la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional se profirió para resolver la demanda de inconstitucionalidad que presentaron dos ciudadanos contra el artículo 17 de la Ley 4 de 1992... La Corte Constitucional después de analizar de manera detallada el contenido de la norma demandada, teniendo en cuenta las distintas interpretaciones judiciales que se han hecho de la misma, y realizar algunas consideraciones sobre el impacto fiscal que tiene el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales del referido régimen, de un lado declaró inexecutable las expresiones 'durante el último año y por todo concepto', 'Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal', contenidas en el primer inciso del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, así como la expresión 'por todo concepto', contenida en su parágrafo. De otro lado declaró executable las restantes expresiones de la norma demandada en el entendido que '(i) No puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1 de abril de 1994, no se encontraran afiliados al mismo. (ii) Como factores de liquidación de la pensión solo podrán tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas. (iii) Las reglas sobre ingreso base de liquidación (IBL) aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso. (iv) Las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con este régimen especial, no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1 de julio de 2013.

**FUENTE FORMAL:** LEY 4 DE 1992 - ARTICULO 17

**NOTA DE RELATORIA:** la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, asumió el conocimiento de la acción de tutela No. 25000-23-41-000-2013-02686-01(AC), actor: Napoleón Peralta Barrera y otros, contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República - FONPRECON y otros; a dicho proceso se acumularon otros que se encontraban en segunda instancia para su estudio. No obstante lo anterior, dentro del proceso antes señalado a través de auto de ponente del 30 de mayo de 2014, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, se indicó que 'la Sala Plena de la Corporación en sesión del veintiocho de mayo de la presente anualidad, dispuso que las demandas de tutela acumuladas al expediente de la referencia, en virtud de lo dispuesto en decisión del 11 de febrero de 2014, fueran devueltas al correspondiente despacho de origen, toda vez que las razones para avocar su conocimiento habían desaparecido'. Por la circunstancia antes señalada las acciones de tutela relacionadas con la aplicación de la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, que inicialmente fueron conocidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, serán decididas por cada una de sus Secciones.

**REGIMEN ESPECIAL DE CONGRESISTAS - Pensión reconocida con fundamento en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 / SENTENCIA C-258 DE 2013 - Órdenes y efectos / SENTENCIA C-258 DE 2013 - Estableció la forma en que deben ser revisadas, reajustadas o reliquidadas las pensiones que fueron reconocidas con fundamento en artículo 17 de la Ley 4 de 1992 / SITUACIONES DE RECONOCIMIENTO DE PENSION CON FUNDAMENTO EN EL REGIMEN ESPECIAL DE CONGRESISTAS - I. Con todos los requisitos legales, II. Con abuso del derecho o fraude a la ley, y III. Sin la totalidad de**

**las exigencias para la aplicación del régimen especial, pero sin que pueda predicarse que existió abuso del derecho o fraude a la ley**

Respecto a la labor de revisión de las pensiones reconocidas bajo el mencionado régimen, en los ordinales cuarto y quinto de la parte resolutive puede apreciarse que la Corte Constitucional estableció algunas condiciones, dependiendo de la situación en la que puedan encontrarse quienes han obtenido decisiones administrativas o judiciales con fundamento en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992. En tal sentido puede apreciarse que la Corte Constitucional dispuso que respecto de las pensiones reconocidas al amparo de la norma antes señalada, con abuso del derecho o con fraude a la ley, las entidades de seguridad social competentes deben revisarlas para reajustarlas o revocarlas, a más tardar el 31 de diciembre de 2013, y de otro lado que las mesadas pensionales que fueron reconocidas de manera contraria a las condiciones que estableció la misma Corte en los numerales i, ii y iii del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia C-258 de 2013, deben revisarse aplicando en lo pertinente, los artículos 19 y 20 la Ley 797 de 2003. Para el caso de autos es pertinente precisar las pautas que fijó la Corte en el fallo C-258 de 2013, para que las entidades de seguridad social adelantaran las gestiones necesarias para que las pensiones reconocidas con fundamento en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 estuvieran en consonancia con la sentencia de constitucionalidad, en tanto el actor en esta oportunidad alega que sin garantizársele su derecho a la defensa se disminuyó su pensión al tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En tal sentido, lo primero que aclaró la Corte Constitucional, como consecuencia del estudio que realizó, es que 'a partir de esta sentencia, ninguna pensión, causada bajo el régimen especial de Congresistas consagrado en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, se podrá reconocer ni liquidar por fuera de las condiciones que fijan la interpretación conforme a la Constitución'. En consonancia con lo anterior advirtió que el primer efecto del fallo de constitucionalidad es que 'a partir del 1 de julio de 2013 y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podrá superar el tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por ello, todas las mesadas pensionales deberán ser reajustadas automáticamente a este tope por la autoridad administrativa'. En ese orden de ideas con la sentencia C-258 de 2013, la Corte Constitucional autorizó a las entidades de seguridad social competentes para que desde el 1 de julio de 2013, de manera automática y sin necesidad de reliquidación, reajustaran todas las mesadas pensionales reconocidas con fundamento en la norma demandada, al tope 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. La segunda situación que la Corte Constitucional analizó respecto a los efectos de su decisión, es la relativa a las pensiones que bajo el amparo del artículo 17 Ley 4 de 1992, se hayan reconocido con fraude a la ley o con abuso del derecho, respecto de las cuales dispuso que las entidades de seguridad social competentes, tenían hasta (i) el 31 de diciembre de 2013, para revocar o reajustar con efectos hacía futuro dichas pensiones, para lo cual debían adelantar (ii) un procedimiento administrativo previo, (iii) con plena garantía del derecho a la defensa, durante el cual (iii) no podían suspender o alterar el pago de las mesadas pensionales hasta que culminara el trámite pertinente, dentro del cual (iv) tenían la carga de desvirtuar la legalidad de la decisiones objeto de revisión. Además señaló que a las personas afectadas se les debía garantizar la posibilidad de (v) interponer recursos contra las decisiones emitidas, y que en todo caso (vi) tienen la oportunidad de acudir en defensa de sus derechos a la Jurisdicción. La tercer situación respecto de la cual la Corte realizó algunas consideraciones frente a los efectos de su decisión, consiste en aquellas pensiones que no fueron reconocidas con abuso del derecho o fraude a la ley, dentro de las cuales a su vez distinguió dos situaciones, 'La primera referida a aquellos derechos pensionales, causados al amparo del artículo

17 de la Ley 4 de 1992, de aquellos beneficiarios que se encontraban efectivamente en el régimen al 1 de abril de 1994 y que fueron adquiridas cumpliendo todos los requisitos legales, atendiendo los criterios jurisprudenciales vigentes, bajo la convicción de estar actuando de buena fe y bajo los factores salariales de cotización establecidos por el Gobierno Nacional, no por voluntad del cotizante'; y 'la segunda, se encuentran aquellas situaciones que a pesar de no encuadrar en las hipótesis de abuso del derecho ni fraude a la ley, no puede predicarse de ellas un completo cumplimiento de las condiciones para hacerse acreedor del régimen pensional dispuesto en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992'. La referida distinción obedece, a que la Corte Constitucional al analizar las distintas interpretaciones judiciales que se han realizado de la norma demandada, advirtió que el régimen del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, se extendió a funcionarios que al 1 de abril de 1994 no estaban cobijados por el régimen especial, y por ende, que en criterio de la Corte en estricto sentido no podían ser beneficiario del mismo, por lo que a su juicio dichos funcionarios 'obtuvieron una liquidación o reliquidación de la pensión con clara desproporción, en relación con la que les habría correspondido en una aplicación conforme a la Constitución del mencionado régimen'... En efecto, en cuanto a los derechos pensionales causados al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, de aquellos beneficiarios que se encontraban efectivamente en el régimen al 1 de abril de 1994 y que cumplieron todos los requisitos legales, la Corte reiteró que las mesadas correspondientes debían 'ser ajustadas, sin necesidad de hacer reliquidaciones caso por caso, hasta bajar a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, tope pensional que fue dispuesto por el Constituyente como razonable. Es decir, aquí no se trata de una reliquidación sino de un ajuste hacia el futuro'. Mientras que frente aquellos derechos pensionales que fueron reconocidos con fundamento en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, pero sin tener en cuenta la totalidad de las exigencias para la aplicación de dicho régimen (según la interpretación realizada por la Corte Constitucional), sin que pueda predicarse que existió abuso del derecho a fraude a la ley, la Corte estableció que las entidades de seguridad social competentes mediante (i) el procedimiento administrativo previsto en los artículos 19 o 20 de la Ley 797 de 2003, (ii) teniendo en cuenta los condicionamientos consagrados sobre las anteriores normas en la sentencia C-835 de 2003, deben entrar a (iii) revisar o reliquidar las mesadas pensionales correspondientes, aún por debajo del tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes si es procedente, pero sin afectar el derecho al mínimo vital. Además señaló que durante el referido trámite (iv) no es posible suspender el pago de la pensión; (v) que le corresponde a la administración desvirtuar la presunción de inocencia del pensionado, y que (vi) para proceder a la revocatoria se requiere que se encuentre demostrada la ilegalidad. Finalmente precisó que en todo caso las personas afectadas (vii) tienen la posibilidad de acudir en defensa de sus derechos a la Jurisdicción.

**SENTENCIA C-258 DE 2013 - Consideraciones y efectos no pueden extenderse de manera general a regímenes pensionales distintos al previsto en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992**

La Sala puede apreciar con claridad que la referida sentencia fue precisa en señalar que las decisiones adoptadas y las consideraciones realizadas en la misma, se aplican respecto al régimen pensional previsto en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, y no pueden extenderse de manera general a otros regímenes pensionales especiales o exceptuados, creados y regulados en otras normas, entre otras razones, por el carácter rogado de la acción pública de inconstitucionalidad, y en atención a las características particulares de cada

régimen, que impiden extender automáticamente las consideraciones realizadas frente a uno a otro.

**ACCION DE TUTELA ES IMPROCEDENTE PARA CONTROVERTIR UNA SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD - Sentencias de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y particulares / ACCION DE TUTELA - Improcedente para dejar sin efectos las decisiones adoptadas por la sentencia C-258 de 2013**

Debe la Sala determinar si la acción de tutela es procedente para controvertir las decisiones y consideraciones realizadas en la misma. Sobre el particular lo primero que debe destacarse es que la Corte Constitucional, como la encargada de unificar la jurisprudencia en materia de derechos fundamentales, ha señalado que la acción de tutela no es procedente para controvertir una sentencia de constitucionalidad... las razones por las cuales la acción de tutela no es procedente para controvertir una sentencia de constitucionalidad, se sustentan en las facultades que el Constituyente le otorgó a la Corte Constitucional como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, y en consecuencia, al carácter especialísimo de sus decisiones, que hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, y cuyo efectos se predicán para todos los particulares y autoridades (erga omnes). Añádase a lo expuesto, que cuando la Corte Constitucional emite una sentencia de constitucionalidad, realiza una interpretación autorizada de la validez de una norma frente a la Constitución, y por ende determina si la misma debe excluirse dentro del ordenamiento jurídico o permanecer en el mismo bajo ciertas condiciones, las cuales son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y particulares, so pena que su conducta se considera contraria a la misma Constitución. En ese orden de ideas, cuando la Corte Constitucional debe determinar si una norma está o no conforme con la Constitución, realiza un juicio de validez en abstracto, y por consiguiente no entra a resolver controversias particulares y concretas, de manera tal que las decisiones que adopta son de carácter general e impersonal. Ahora bien, cuestión distinta es que en aplicación de las decisiones que la Corte Constitucional emite en una sentencia de constitucionalidad pueda ponerse en riesgo o vulnerarse un derecho fundamental, caso en el cual la acción de tutela o los mecanismos especializados de protección podrían ser procedentes, por ejemplo, para verificar si la actuación reprochada está o no en consonancia con la sentencia de constitucionalidad, pero en ningún caso para entrar a apartarse de lo decidido en ésta con fuerza de cosa juzgada constitucional... Las anteriores consideraciones aplicadas al caso de autos significan que el accionante válidamente no puede pretender mediante la acción de tutela, dejar sin efectos las decisiones que la Corte Constitucional adoptó en la sentencia de constitucionalidad C-258 de 2013, que como antes se indicó hacen referencia al juicio de validez que se realizó del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, y a las condiciones que respecto a la interpretación del mismo deben atenderse para que permanezca en el ordenamiento jurídico, para que su aplicación no resulte contraria a la Constitución Política, condiciones que deben acatar y tener en cuenta todos los ciudadanos y autoridades, y respecto de las cuales el demandante no puede exonerarse. Por lo tanto, respecto al primer problema jurídico planteado, estima la Sala que la acción de tutela presentada por el accionante es improcedente para controvertir, inaplicar y/o dejar sin efectos las decisiones adoptadas por la sentencia C-258 de 2013, entre ellas, la que determinó con fuerza de cosa juzgada constitucional que el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 permanecerá en el ordenamiento jurídico, en el entendido que 'las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con este

régimen especial, no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1 de julio de 2013’.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la improcedencia de la acción de tutela contra las sentencias de constitucionalidad, consultar: sentencia T-282 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

**REAJUSTE DE MESADA PENSIONAL AL TOPE DE 25 SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES - Fundamento en la sentencia C-258 de 2013 / DERECHO AL DEBIDO PROCESO - Vulneración por omisión del procedimiento administrativo previo a la reducción de la mesada pensional / DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO - Se garantiza cuando previo al ajuste de la mesada pensional, se le informa al interesado sobre la actuación, para que tenga la oportunidad de presentar las pruebas y argumentos que estime pertinentes, y de controvertir la decisión que ha de ser motivada, a través de los mecanismos de impugnación de la actuación administrativa**

El segundo problema jurídico consiste en establecer si la acción de tutela es procedente para controvertir la decisión de la UGPP de reajustar la mesada pensional del demandante al tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, con fundamento en la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional. Y en caso afirmativo, si con dicha decisión se vulneró el derecho al debido proceso del peticionario, que alega que la entidad demandada no le permitió ejercer su derecho a la defensa respecto a la reducción de su mesada. Sobre el particular estima la Sala que eventualmente el accionante podría acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para controvertir la decisión de la entidad accionada de disminuir su mesada pensional, y exponer los motivos de inconformidad que desarrolla en esta oportunidad, por lo que en principio el asunto planteado no debería analizarse en virtud del ejercicio de la acción de tutela. Sin embargo, esta Corporación ha considerado procedente la acción constitucional a pesar de la anterior circunstancia, cuando se alega una flagrante vulneración del derecho al debido proceso, que en el evento de no conjurarse torna ineficaz cualquier medida de protección que se adopte con posterioridad, o en virtud de lo cual pueda resultar desproporcionado que se le exija a la persona afectada adelantar un proceso ordinario y esperar a su finalización, para lograr la protección del mencionado derecho a pesar de que es evidente su vulneración. Teniendo en cuenta que la anterior situación es la alegada por el accionante en el presente trámite, se analizará si la UGPP vulneró el derecho al debido proceso del peticionario, al reajustar de manera automática su mesada a la suma de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes... se observa que en el caso de autos la UGPP precisa que ‘el reconocimiento y reliquidación pensional se efectuó de conformidad con la Ley 4 de 1992, Decreto 1359 de 1993, Decreto 1420 de 1994, Decreto 0475 de 1995, por reunir los requisitos exigidos para tal fin, y por ello se procedió a la aplicación de los topes por la aplicación de la sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013’. En consonancia con lo anterior se evidencia que mediante el oficio del 15 de julio de 2013, radicado UGPP No. 20139901904181, la entidad accionada le informó al peticionario que en cumplimiento de la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, desde el 1 de julio de 2013 su pensión sería reajustada al tope de 25 SMLMV. Asimismo se tiene que la UGPP a través de los autos ADP 014916 del 15 de noviembre de 2013 y ADP 000779 del 27 de enero de 2014, revisó nuevamente la situación del demandante, reiterando que se pensionó con el referido régimen especial y que el reconocimiento realizado se encuentra conforme a derecho. Por lo tanto se advierte, que la UGPP al analizar la situación del peticionario consideró que su

pensión al estar conforme a derecho, era de aquellas que por disposición de la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, debía ajustarse desde el 1 de julio de 2013 de manera automática al tope de 25 SMLMV, sin necesidad de reliquidación. En criterio de la Sala, en principio podría predicarse que la entidad demandada al reajustar de manera automática la petición del peticionario, que a su juicio cumple con todos los requisitos legalmente establecidos, simplemente está dando cumplimiento a la sentencia C-258 de 2013, por lo que ninguno de los derechos invocados, entre ellos el debido proceso, se ha vulnerado. Sin embargo, en criterio de la Sala no puede pasarse por alto que la Constitución Política en su artículo 29, de manera clara y precisa, señaló que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, con lo cual excluyendo cualquier tipo de excepción, determinó que el referido derecho fundamental se debe garantizar, no puede obviarse en ningún tipo de actuación jurisdiccional y administrativa, por ejemplo, en las que se adelantan para aplicar una decisión judicial, incluyendo aquellas que deciden sobre la constitucionalidad de una norma como la sentencia C-258 de 2013. Por las anteriores consideraciones a juicio de Sala, aunque la UGPP argumente que actuó con fundamento en la sentencia C-258 de 2013 para reajustar la mesada pensional del accionante, en atención a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política, está en la obligación de garantizar el derecho al debido proceso de aquél. No obstante lo anterior, de los documentos aportados al proceso se evidencia que la UGPP a través del oficio No. 20139901904181 del 15 de julio de 2013, simplemente le informó al actor que a partir del 1 de julio de 2013, en virtud de la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, reajustaría su mesada a pensional a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cual en efecto ocurrió. Frente a la anterior decisión, no se advierte de lo probado en el presente trámite, que antes de reajustar la pensión del demandante, se le haya informado al mismo de la actuación que se iniciaría en contra, que se le haya permitido presentar los argumentos y pruebas que estime pertinente, ni que se le haya brindado la posibilidad de interponer los recursos previstos para la actuación administrativa. En suma, en manera alguna se le garantizó al peticionario el derecho al debido proceso, que se reitera, de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política, se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En ese orden de ideas, aunque la situación pensional en que se encuentra el peticionario pueda verse afectada por lo decidido en la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, persiste la obligación de la UGPP de garantizarle al demandante el derecho al debido proceso, y por consiguiente, de informarle al mismo la actuación que frente a su mesada pensional se pretende adelantar, permitirle presentar las pruebas y argumentos que estime pertinentes, para que posteriormente se emita la decisión correspondiente que debe contener de manera clara y precisa las razones de hecho y derecho que sustentan la misma, y finalmente, brindar la posibilidad de ejercer contra una eventual decisión que afecte al interesado, los mecanismos de impugnación previstos para la actuación administrativa, que deben ser resueltos con plena garantía del referido derecho fundamental. Con lo anterior se aclara, de ninguna manera se está indicando que la UGPP no debe dar cumplimiento frente a la situación del accionante, a la sentencia C-258 de 2013, simplemente se destaca que aún actuando en virtud de lo ordenado por la Corte Constitucional, debe garantizarle al demandante el derecho el derecho al debido proceso.

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO - UGPP deberá garantizar este derecho en el reajuste de la mesada pensional al actuar en cumplimiento de la sentencia C-258 de 2013**

Por las razones expuestas, se dejará sin efectos el oficio con radicado UGPP 20139901904181 del 15 de julio de 2013, mediante el cual la entidad accionada le

informó al actor que desde el 1 de julio de 2013 su mesada pensional sería reajusta a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y se le ordenará al referida Unidad Administrativa, que en los términos expuestos en esta providencia, le garantice al demandante el derecho al debido proceso, respecto a las actuaciones que deba adelantar en virtud de las decisiones adoptadas en la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional. En consecuencia, como la mesada pensional del actor fue reajustada disminuyendo su valor, sin garantizársele el debido proceso, se estima que el mismo de un lado tiene derecho a que se reanude el pago de la mesada en la forma cómo se venía haciendo antes del 1 de julio de 2013, y de otro, se le cancelen las sumas de dinero dejadas de pagar en virtud del referido reajuste. En efecto, si en el trámite del reajuste de la mesada pensional del demandante no se garantizó el debido proceso, la reducción de ésta carece de validez, y por ende, el peticionario hasta que no se adopte una decisión con plena garantía del mencionado derecho, debe recibir la referida mesada en las mismas condiciones en que se venía reconociendo antes de ser modificada. Ahora bien, se reitera que lo anterior en manera alguna quiere decir que la UGPP no debe atender frente a la situación pensional del accionante lo dispuesto en la sentencia C-258 de 2013, y por ende, si hay lugar a ello, reajustar su mesada pensional al tope establecido en ésta, en tanto lo único que se garantizará mediante la presente decisión, es que el análisis que se lleve a cabo de la situación pensional del actor, con ocasión al fallo antes señalado, se respete el debido proceso, y por ende, que las decisiones que se adopten estén precedidas de un trámite con todas las garantías constitucionales.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION SEGUNDA**

**Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE**

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de julio de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2013-02573-00(AC)**

**Actor: JAIME OSSA ARBELAEZ**

**Demandado: CORTE CONSTITUCIONAL Y LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL -UGPP-**

Decide la Sala la acción de tutela interpuesta en nombre propio por el señor Jaime Ossa Arbeláez, contra la Corte Constitucional y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP).

## **EL ESCRITO DE TUTELA**

Solicita en amparo de los principios al debido proceso, cosa juzgada, derechos adquiridos, derecho viviente, sostenibilidad financiera, legalidad, confianza legítima, progresividad y prohibición de regresividad lo siguiente:

1. La inaplicabilidad de la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, en cuanto dispuso que a partir del 1° de julio de 2013 las mesadas pensionales reconocidas de conformidad con el régimen especial del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, no podrán superar los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2. Se le ordene la UGPP que de manera inmediata proceda a suspender el reajuste automático y la retención efectuada a su mesada pensional, y cancele las sumas de dinero que dejó de reconocer en su favor.

Como hechos y consideraciones en los que sustenta sus pretensiones, expuso los siguientes (Fls. 1-19):

Señala que la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) mediante acto administrativo con radicado 8364 del 8 de septiembre de 1995, reconoció en su favor la pensión de jubilación, por haber trabajado durante más de 25 años como Juez, Magistrado y Procurador Delegado ante el Consejo de Estado.

Destaca que para el mes de enero de 2013 su mesada pensional ascendía a \$19.175.260.01, pero que a partir del 1° de julio de 2013 se reconoció por \$14.737.500, por lo que sus ingresos disminuyeron en \$4.437.760.01.

Indica que la razón de la disminución de su mesada pensional obedeció a la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, cuya existencia sólo conoció después de proferida, pues no fue citado al procedimiento que dio origen a la misma.

Afirma que la UGPP en vulneración de su derecho al debido proceso, sin fórmula de juicio y sin su consentimiento, después emitida la sentencia antes señala procedió a reajustar su mesada pensional en detrimento de sus intereses, decisión que sólo le dio a conocer mediante un oficio del 15 de julio de 2013, con radicado UGPP 20139901904181.

Luego de realizar algunas consideraciones sobre la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias, en síntesis considera que la sentencia C-258 de 2013 constituye una vía de hecho que desconoció los principios invocados por las siguientes razones:

- Considera que en el mencionado fallo se determinó de manera arbitraria una fecha (1° julio de 2013), a partir de la cual las mesadas pensionales no podían superar los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, invocando para tal efecto el Acto Legislativo 01 de 2005, desconociendo que el mismo es absolutamente claro en señalar que se respetarán los derechos adquiridos con arreglo a la ley, que por ningún motivo podrán dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de las mesadas pensionales reconocidas conforme a derecho, y que en ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.
- Argumenta que la Corte Constitucional al establecer que a partir de la mencionada fecha las mesadas pensionales no podrían superar los 25 SMLMV, modificó el Acto Legislativo 01 de 2005, y por ende usurpó la función constituyente.
- Considera que al limitarse el monto de la mesada pensional de varias personas que habían adquirido con anterioridad el derecho a la pensión en unas condiciones determinadas, se restringió el núcleo esencial del derecho a la pensión de jubilación, desconociendo a su juicio la Corte Constitucional su propia jurisprudencia sobre la prohibición de limitar el núcleo esencial de los derechos fundamentales.
- Reprocha que aunque quienes ejercieron la acción pública de inconstitucionalidad en ningún momento plantearon algún asunto relacionado con los derechos adquiridos, la Corte Constitucional en un fallo *extra petita* desbordando sus competencias realizó extensas consideraciones sobre dicho concepto, cambiando en su criterio la jurisprudencia constitucional que hasta la fecha se ha sentado en la materia, y restringiendo indebidamente el núcleo esencial del derecho pensional, del cual hace parte el reconocimiento periódico y la cuota prefijada de la mesada correspondiente.
- Estima que la Corte apeló al principio de sostenibilidad fiscal para apoyar su tesis de restringir el “quatum pensional” sin tener en cuenta los derechos adquiridos, pasando por alto que el Acto Legislativo 03 de 2011 que consagró el referido principio, claramente señala que “*bajo ninguna*

*circunstancias, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”.*

- Sostiene que la Corte Constitucional pasó por alto que la garantía de los derechos adquiridos no puede estar condicionada a las dificultades económicas del Estado, y de otro lado estima que el análisis que realizó dicha Corporación en la sentencia C-258 de 2013 respecto a la incidencia económica de las pensiones reconocidas con fundamento en la norma que fue objeto de análisis, no fue objetivo ni preciso, por lo que debió acudir a un *“estudio socioeconómico serio, detallado e imparcial sobre el exacto importe monetario que traería aparejado el cumplimiento del pago de las pensiones”* (Fl. 10).
- Argumenta que la sentencia de constitucionalidad antes señalada desconoció los principios de progresividad, prohibición de regresividad y confianza legítima, pues con la misma se modificó la mesada pensional que venía disfrutando y que constituye un derecho adquirido, que como lo señala el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, *“por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse”*.
- Manifiesta que en la conformación de la Sala que profirió la referida sentencia de constitucionalidad se presentaron varias irregularidades, concretamente que los con jueces Manuel José Cepeda Espinosa, Luis Fernando Álvarez y Alejandro Vanegas Franco, debieron declararse impedidos, el primero por su condición de contratista del Estado, el segundo dada su calidad de sacerdote, y el tercero porque ejerció funciones jurisdiccionales *“en sustitución de quien estaba en la magistratura”* para el momento en que se profirió el fallo, concretamente del doctor Alberto Rojas Ríos, que se posesionó como Magistrado días antes de que se emitiera la sentencia de constitucionalidad.

En cuanto a la UGPP reprocha que sin fórmula de juicio, sin audiencia del afectado, sin permitirle ejercer el derecho a la defensa, de manera automática ajustó su mesada pensional a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a pesar que la mesada que percibía de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2005 estaba protegida contra toda congelación o disminución.

Por la anterior circunstancia estima que la referida entidad modificó de manera unilateral el acto administrativo que reconoció su derecho a la pensión, en

vulneración del derecho al debido proceso y en desconocimiento del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>.

## INTERVENCIONES

- La Secretaria General de la **Corte Constitucional** se opone al amparo solicitado por las siguientes razones (Fls. 60-63):

Destaca que el control abstracto de constitucionalidad es una función jurisdiccional reservada por el Constituyente de 1991 de forma exclusiva a la Corte Constitucional, y que las sentencias que esa Corporación profiere en ejercicio de dicha función tienen efectos erga omnes, y por lo tanto generales y de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares, además que hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

Por lo anterior sostiene que *“el control abstracto de constitucionalidad ejercido por la Corte sobre el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, respecto a la demanda ciudadana incoada por Germán Calderón España y Dionisio Enrique Araujo, que fue resuelto en la sentencia C-258 de 2013, adquirió un carácter definitivo e inmutable, máxime cuando fue proferido por esta Corporación en ejercicio de la competencia exclusiva y excluyente del mantenimiento de la indemnidad de la supremacía constitucional, otorgado por el Constituyente, esto es, fue realizado cumpliendo estrictas funciones constitucionales y legales”*(Fl. 62).

De otro lado asevera que la Corte Constitucional ha precisado que sus decisiones pueden dejarse sin efectos únicamente a través de una solicitud de nulidad dentro del término de su ejecutoria, y que para tal efecto se han aceptado como causales la falta de competencia, la violación al debido proceso, el desconocimiento del precedente, entre otras.

---

<sup>1</sup> “ARTÍCULO 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la Ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

**Parágrafo.** En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa”.

Afirma que la sentencia C-258 de 2013 se notificó por edicto que permaneció del 14 al 18 de junio de 2013, sin que dentro de los 3 días hábiles contados a partir de su notificación, se hubiera solicitado por el accionante su nulidad, por lo que estima que éste con la acción de tutela pretende revivir los términos judiciales para controvertir la referida providencia.

Precisa que aunque la Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela es procedente contra providencias judiciales, también ha resaltado que *“esto tiene viabilidad contra la providencias que definen conflictos “inter partes”, pero no ocurre lo mismo cuando se trata de la acción pública de inconstitucionalidad que tiene efectos “erga omnes” y validez normativa general. Sería un absurdo que por ejemplo, declarada una inexecutable, por la Corte Constitucional, pudiera un Juez de tutela mediante un fallo que no tiene efecto “erga omnes” sino “inter partes” permitir que para el solicitante no operara la inexecutable y para las demás personas sí”*.

Por la anterior circunstancia argumenta que la presente acción de tutela es improcedente para controvertir una sentencia de constitucionalidad que hizo tránsito a cosa juzgada, y que constituye un acto general, impersonal y abstracto, frente al cual como lo señala el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, no es procedente la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

Finalmente manifiesta que la sentencia C-258 de 2013 no tiene vocación de lesionar intereses personales, ni mucho menos vulnerar derechos individuales, puesto que a través de la misma se realizó un control general, impersonal y abstracto del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, a fin de verificar si se ajustaba o no a la Constitución.

- La **UGPP** solicita que se declare improcedente la acción de tutela instaurada por las siguientes razones (Fls. 65-72):

Luego de relacionar los distintos actos administrativos que se han proferido respecto al reconocimiento y reliquidación de la pensión del accionante, afirma que en virtud de la sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013 de la Corte Constitucional, a la mesada pensional del peticionario se le aplicó el tope de 25

---

<sup>2</sup> Sentencia T-282 de 1996.

salarios mínimos legales mensuales vigentes, situación que le fue informada mediante oficio del 15 de julio de 2013.

Destaca que mediante auto ADP 014916 del 15 de noviembre de 2013, en cumplimiento de la referida sentencia de constitucionalidad, la mesada pensional del demandante fue revisada, advirtiendo que fue reconocida conforme a la Ley 4 de 1992.

Agrega que en el caso del accionante el *“reconocimiento y liquidación pensional se efectuó de conformidad con la Ley 4 de 1992, Decreto 1395 de 1993, Decreto 1420 de 1994, Decreto 047 de 1995, por cumplir los requisitos para tal fin, y por ello se procedió a la aplicación de los topes por la aplicación de la sentencia C-258 del 07 de mayo de 2013”*.

Relata que con ocasión a la presente acción de tutela, a través del auto N° ADP 000779 del 27 de enero de 2014, se verificó *“nuevamente la liquidación realizada en relación a la pensión del accionante y (se) evidencia que la misma se encuentra ajustada a derecho”* (Fl. 66).

Argumenta frente a las afirmaciones que realiza el demandante contra la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, que *“es inconcebible desde el punto de vista jurídico, que una sentencia de control de constitucionalidad, que ha hecho tránsito a cosa juzgada, pueda ser revocada, suspendida o dejada sin efectos por un fallo de tutela, por cuando declarada la inexecutable de una norma, ninguna autoridad (legislativa, administrativa o judicial) puede reproducir su contenido material”* (Fl. 67).

Después de transcribir algunos apartes de la sentencia C-258 de 2013, afirma que las órdenes que se impartieron en ésta no se restringieron al reajuste automático de las pensiones percibidas por los congresistas y magistrados de altas cortes, *“sino de manera general se aplicó a todas las mesadas pensionales reconocidas en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida”* (Fl. 68).

Agrega que en cumplimiento de la referida sentencia se adoptaron las siguientes reglas:

“1. A partir del 1 de julio de 2013 no es procedente pagar una mesada pensional superior a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por lo

que las prestaciones económicas que ya fueron reconocidas y superaron dicho tope deben ser reajustadas al mismo a partir de la mesada que se paga en la fecha mencionada.

2. No se debe aplicar el ajuste de la mesada pensional al tope señalado en la sentencia, a los regímenes exceptuado de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, es decir, al de las Fuerzas Militares y al del Presidente de la República y aquellas que no se paguen con cargo a recursos de naturaleza pública.

3. Con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional, es necesario informar que la accionante se le efectuó en forma automática, tal como lo dispuso la sentencia C-258 de 2013 que ordenó de manera general y sin necesidad de agotamiento de procedimiento administrativo alguno, ajustar todas las mesadas pensionales al tope de 25 SMLMV a partir del 1 de julio de 2013. En este orden de ideas, debido a que se trata del cumplimiento de una sentencia judicial, se envió comunicación con el objeto de informar que las mesadas serían ajustadas tal como lo ordenó la Corte Constitucional con carácter preferente, vinculante e inequívoca, a tope de 25 SMLMV, a partir del 1 de julio de 2013.”

Considera que los actos que limitan la cuantía de las pensiones a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, constituyen actos de ejecución de la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional que es de obligatorio cumplimiento, por lo que con los mismos a su juicio en manera alguna se está desconociendo el derecho al debido proceso.

A renglón seguido transcribe algunas consideraciones de la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Penal, dentro del proceso 20130028401, en el que frente a un caso similar al de autos se consideró que la UGPP al reducir la mesada pensional de una persona al tope de 25 SMLMV en cumplimiento de la referida sentencia de constitucionalidad, e informar de dicha situación al interesado, no vulneró el derecho al debido proceso, en tanto actuó en cumplimiento de una orden judicial y porque el pensionado contaba frente a la decisión adoptada por la referida entidad con recursos de carácter administrativo y judicial que no utilizó.

Agrega que como la aplicación del referido tope a la mesada pensional del peticionario se hizo en cumplimiento de una orden judicial, no se realizó actuación alguna que implique revocatoria o modificación unilateral de la situación de aquél.

Considera que al presente proceso también debe vincularse al FOPEP y al Ministerio de Trabajo, en atención a las competencias que legalmente se les ha asignado en materia pensional.

Lo anterior teniendo en cuenta que a la UGPP le corresponde expedir los actos administrativos para el reconocimiento de prestaciones, pero quien realiza el pago correspondiente es el FOPEP, que está adscrito al Ministerio del Trabajo, entidad que adicionalmente *“crea los controles al aplicativo de nómina FOPEP”*. Sobre el particular cita los artículos 156 de Ley 1151 de 2007, 130 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1132 de 1994.

De otro lado argumenta que el accionante no acredita encontrarse en una situación de perjuicio irremediable que haga procedente el amparo, y además, que el mismo cuenta con otros mecanismos de protección ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para manifestar sus motivos de inconformidad, razones por las cuales estima que la acción de tutela es improcedente, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la misma que ha sido destacado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

- El señor **Dionisio Enrique Araujo Angulo**, demandante dentro del proceso que dio origen a la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, que se controvierte en esta oportunidad, expuso los siguientes argumentos (Fls. 91-92):

Señala que los derechos sociales o de *“tercera generación”*, para su realización requieren de la formulación y ejecución de políticas públicas, que a su vez deben tener en cuenta los límites presupuestales.

Por la anterior situación argumenta que *“no es el derecho a percibir una mesada pensional en una suma determinada un derecho absoluto, y al no serlo el Constituyente primario o el derivado bien pueden a través de normas constitucionales legítimamente adoptadas limitar o condicionar el valor de la mesada, en aras de favorecer la orientación de los recursos públicos a la satisfacción de necesidades que el poder democráticamente elegido ha definido válidamente como de mayor importancia para el bienestar de la sociedad”*(Fl. 91).

Manifiesta que precisamente con el Acto Legislativo 01 de 2005, se limitó la causación de mesadas pensionales a la suma de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, límite que la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013 ordenó aplicar, ante el claro desconocimiento del mismo por autoridades administrativas.

Afirma que la *“limitación a 25 salarios mínimos de las mesadas pensionales que se financian con recursos del presupuesto nacional es una medida constitucionalmente válida, no desconoce sino que ajusta un derecho adquirido, y por ello no es posible concluir que hay vulneración de derechos fundamentales”*.

Precisa que dicho límite se predica de las mesadas pensionales que se financian con recursos públicos, y no de aquellas que son resultado del ahorro individual, en tanto de limitarse éstas podría incurrirse en una confiscación o expropiación de la propiedad privada.

### **INTERVENCIÓN DEL ACCIONANTE**

A través de escrito del 21 de abril de 2014, el peticionario adiciona al escrito de tutela los siguientes argumentos, que a su juicio justifican que se acceda al amparo solicitado, concretamente que se declare que el fallo C-258 de 2013 de la Corte Constitucional le es inoponible (Fls. 101-129):

Destaca que la Procuraduría General de la Nación respecto a la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, ha destacado que la misma desbordó los límites del control abstracto de constitucionalidad, en tanto entró a analizar situaciones particulares y concretas que no le correspondían estudiar en dicha instancia, entre ellas, actos administrativos que reconocieron derechos pensionales, sin vincular a los directos beneficiarios de éstos.

Añade que según el Ministerio Público, aunque la sentencia antes señalada debía analizar únicamente el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, realizó un estudio de los Decretos Reglamentarios 1359 de 1993, 1293 de 1994 y 816 de 2002, cuyo análisis le corresponde manera exclusiva al Consejo de Estado.

En tal sentido argumenta que la Corte Constitucional *“combinó un pronunciamiento erga omnes, propio de su gestión judicial, con una decisión ajena a su competencia que lesionó a un número determinado y determinable de personas (1.090 personas) a quienes se les vulneró su situación jurídica consolidada, desconociendo también la sentencia T-120 de 2012 originaria del mismo organismo”*.

Añade que la Corte Constitucional en el referido fallo, al considerar que a partir del 1° de julio de 2013 no es procedente pagar una mesada pensional superior a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, afectó a 1.090 pensionados que con anterioridad venían recibiendo una pensión en un monto superior al antes señalado, los cuales a pesar de ser claramente identificables, no fueron citados personalmente al proceso correspondiente para ejercer su derecho a la defensa, aunque resultarían directamente afectados por el mismo, como lo ha reiterado la Procuraduría General de la Nación respecto a la sentencia C-258 de 2013.

Por la anterior circunstancia estima que el fallo antes señalado que lo afectó directamente, es inoponible, pues no se le notificó del trámite que se adelantaba respecto del mismo, y por ende a juicio, no se respetó su derecho a la defensa.

De otro lado reprocha que la Corte Constitucional en el mencionado fallo expresamente haya señalado que las pensiones reconocidas con fraude a la ley o abuso del derecho, deben ser revocadas o reliquidadas garantizándose un procedimiento administrativo previo, pero que no haya previsto la misma garantía respecto a las pensiones que fueron reconocidas en debida forma, frente a las cuales simplemente ordenó que su monto se redujera al referido límite.

En tal sentido destaca que en su caso la UGPP reajustó su pensión sin el agotamiento de un procedimiento previo, y que frente a un caso similar al de autos, *“la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de tutela del 26 de febrero próximo pasado, por intermedio de la sala laboral, en resolución signada por unanimidad de sus siete magistrados, ordenó, en el proceso incoado por la señora Lina Ramírez de Lamboglia, tutelar el derecho fundamental al debido proceso en contra del Fondo de Previsión Social del Congreso”*.

Estima que *“la sentencia C-258 de la Corte Constitucional del año 2013 transgredió básicamente el sentido y la letra del artículo 4 de la Ley de Leyes tal como se explicará más adelante y así mismo el acto legislativo número 1 de 2005 en sus primeras cuatro adiciones”*.

Sobre el particular sostiene que con el mencionado fallo se incurrió en un defecto sustantivo, *“no solo al inaplicar claras, contundentes y obligatorias normas constitucionales, sino en echar mano de disposiciones ajenas a la controversia*

*para arrasar con los derechos fundamentales cimentados en la pensión de jubilación, cercenando su monto, recortando su período de disfrute y aminorando las garantías prestacionales. La cuidadosa lectura del libelo demandatorio señala con precisión la alarma que produjo la flagrante avería del acto legislativo número 1° de 2005. Allí fue donde el sentenciador substituyó alegremente al constituyente de ese año, adoptando una inventiva y emprendiendo una osadía sin límites, pese a la obviedad e imperatividad del texto de las normas supra legales”.*

*Agrega que también se incurrió en un defecto fáctico “cuando, sin factores probatorios, invocó la sostenibilidad financiera para menoscabar el derecho pensional en contra de expresa prohibiciones de la Carta”.*

Frente a los argumentos que expuso la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, sobre el impacto fiscal de las pensiones superiores a 25 salarios mínimos mensuales, reprocha que en el “*expediente no obra cálculo actuarial que aporte la verdadera realidad del sistema financiero pensional y que dimensione en su exactitud, lo que para el fisco representa el acto legislativo número 1 del 2005*”.

*Agrega que “el apreciativo económico de los derechos adquiridos para el reducido número de titulares va en decrecencia año por año, no sólo por el factor tiempo de que gozan, sino por el cada vez más pequeño grupo de los mismos. De allí que la dimensión abultada de los informes aducidos al plenario no pasó de ser una falacia impresionista y mentirosa que sedujo a los periódicos y conmovió al público. La prueba está en los titulares de la prensa escrita y su difusión radial. Un cálculo actuarial con parámetros concretos y ciertos revelará hasta dónde se aminora el monto obligacional de las pocas pensiones que se paguen con acatamiento al reclamo que se impetra en la tutela y que, por lo demás, tiene un fundamento jurídico indudable”.*

Estima que la Corte incurrió en un defecto orgánico por falta de competencia, en tanto aunque la norma demandada fue el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, terminó pronunciándose sobre el Acto Legislativo 01 de 2005, los Decretos 1359 de 1993, 1293 de 1994 y 816 de 2002, y los actos administrativos que reconocieron derechos pensionales a 1.090 personas.

Sobre el particular resalta que la Procuraduría General de la Nación respecto al mencionado fallo de constitucionalidad, considera que la Corte terminó

argumentando que el Acto Legislativo 01 de 2005 es contrario a los artículos 13 y 48 de la Constitución.

Asevera que *“la Corte Constitucional dejó de lado todo el precedente de su recurrente doctrina sobre los derechos adquiridos y la reemplazó con la sofistería de que las cuotas pensionales no constituyen prestaciones consolidadas y por lo tanto a ellas no la cobija la figura de los derechos adquiridos”*.

Añade que la Corte Constitucional *“no ha hecho otra cosa que desestabilizar el orden jurídico, anarquizando el panorama de los derechos adquiridos con tesis subversivas y contradictorias que implican un grande desafío a la jurisdicción, al derecho viviente, a los principios de progresividad, igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima, sostenibilidad fiscal y precedente constitucional”*.

Para tal efecto trae a colación algunos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional sobre los derechos adquiridos en materia pensional, a fin de ilustrar que en su criterio la Corporación antes señalada con la sentencia C-258 de 2013 desconoció el precedente en la materia y cambió de rumbo el mismo en vulneración de los derechos invocados.

Finalmente estima que la sentencia antes señalada le es inoponible, en tanto la misma conculcó los derechos adquiridos, desconoció el debido proceso, quebrantó la prohibición de regresividad, infringió el principio de legalidad, revocó unilateralmente el acto administrativo de reconocimiento de su pensión, omitió la existencia de la acción lesividad, alteró su competencia al ejercer un control material sobre el Acto Legislativo 01 de 2005, desnaturalizó el control abstracto de constitucionalidad y *“atropelló directamente la Constitución Nacional”*.

#### **TRÁMITE PROCESAL**

El presente asunto inicialmente fue sometido a discusión de la Sección Segunda, Subsección B de esta Corporación el 13 de febrero de 2014, sin embargo en ese momento, no se logró la mayoría necesaria para la aprobación del proyecto correspondiente, por lo que se determinó que el caso autos sería objeto de análisis por el pleno de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

Posteriormente esta Sección el 17 de febrero de 2014, *“en razón a que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con fecha once (11) de febrero del año en curso llevó a sesión un asunto de las mismas características”*, decidió aplazar el estudio del proyecto presentado por el ponente, a la espera de *“la postura que tome la Corporación en pleno”* (Fl. 99).

Frente a la anterior circunstancia se destaca que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, asumió el conocimiento de la acción de tutela N°. 25000-23-41-000-2013-02686-01<sup>3</sup>, y que a dicho proceso se acumularon otros que se encontraban en *segunda instancia* para su estudio.

No obstante lo anterior, dentro del proceso antes señalado a través de auto de ponente<sup>4</sup> del 30 de mayo de 2014, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, se indicó que *“la Sala Plena de la Corporación en sesión del veintiocho de mayo de la presente anualidad, dispuso que las demandas de tutela acumuladas al expediente de la referencia, en virtud de lo dispuesto en decisión del 11 de febrero de 2014, fueran devueltas al correspondiente despacho de origen, toda vez que las razones para avocar su conocimiento habían desaparecido”*.

Por la circunstancia antes señalada las acciones de tutela relacionadas con la aplicación de la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, que inicialmente fueron conocidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, serán decididas por cada una de sus Secciones, motivo por el cual en el caso de autos desapareció la razón por la cual se resolvió esperar a la posición que tome sobre el particular el pleno de la Corporación.

Por lo tanto, procede la Sección Segunda del Consejo de Estado a resolver la acción de tutela de la referencia.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **I. Consideraciones preliminares**

---

<sup>3</sup> De Napoleón Peralta Barrera y otros contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República - FONPRECON y otros.

<sup>4</sup> Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Estima la Sala pertinente pronunciarse respecto a la solicitud que realizó la UGPP, consistente en que al presente proceso se vincule al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP) y al Ministerio de Trabajo, en atención a las competencias que legalmente se les ha asignado en materia pensional, particularmente que es el referido fondo el que se encarga de cancelar las prestaciones que son reconocidas por la UGPP.

Respecto a dicha petición se considera que para proferir la presente decisión no es necesario vincular al FOPEP o al Ministerio de Trabajo, en tanto los hechos que motivan la interposición de la acción de tutela están relacionados con la Corte Constitucional por la emisión de la sentencia C-258 de 2013, y con la UGPP por reducir la mesada pensional del peticionario.

Por la anterior circunstancia, en el presente trámite la conducta que debe analizarse es la de la Corte Constitucional y la UGPP, y no la del FOPEP o del Ministerio del Trabajo, que de lo probado en el proceso no fueron quienes decidieron respecto al caso particular del demandante, que con fundamento en la sentencia C-258 de 2013, la mesada pensional de aquél debía reducirse a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Añádase a lo expuesto, que por el hecho de que el FOPEP en cumplimiento de lo decidido por la UGPP, le cancele al demandante determinada suma de dinero por concepto de pensión, no lo hace responsable de la decisión que tomó la referida Unidad Administrativa de disminuir el monto de la mesada del peticionario, pues como lo indica la misma entidad accionada al contestar la demanda, es ella quien le informa al FOPEP las prestaciones que se deben reconocer, para que éste realice el pago correspondiente.

Adicionalmente se resalta, que la UGPP de conformidad con el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, por lo que no es necesario que se vincule al FOPEP o al Ministerio del Trabajo, para que representen los intereses de la referida unidad administrativa.

## **II. Delimitación de los problemas jurídicos**

Al analizar los argumentos expuestos por el accionante, se observa de un lado que considera que la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, respecto a la disminución de las mesadas pensionales de quienes están amparados por el régimen del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, al tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, constituye una vía de hecho y es contraria a los principios invocados.

De otro lado reprocha que la UGPP sin permitirle ejercer el derecho a la defensa, de manera automática ajustó su mesada pensional a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes a partir del 1° de julio de 2013, a pesar que la mesada que percibía de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2005 estaba protegida contra toda congelación o disminución.

Frente a los argumentos que expone el demandante contra la Corte Constitucional, ésta sostiene que la acción de tutela es improcedente para controvertir una sentencia de constitucionalidad, como la C-258 de 2013, y que en todo caso contra la misma el peticionario podía solicitar su nulidad dentro del término de ejecutoria, pero que al no hacerlo pretende en esta oportunidad revivir los plazos legalmente establecidos para dicho mecanismo de defensa.

Por su parte la UGPP estima que el amparo solicitado no está llamado a prosperar, de un lado, porque ajustó la mesada pensional de la demandante al tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes en cumplimiento de la sentencia de constitucionalidad antes señalada, y de otro, que en todo caso el peticionario puede acudir en defensa de sus derechos a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual la acción de tutela es improcedente dado su carácter subsidiario y residual.

Teniendo en cuenta los anteriores argumentos, que en síntesis reflejan las posiciones que defienden la Corte Constitucional, la UGPP y el accionante, estima la Sala que los problemas jurídicos a resolver son los siguientes:

1. Si la acción de tutela es procedente para controvertir la sentencia C-258 de 2013, que se emitió para resolver una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley 4 de 1992. Y en caso afirmativo, si dicha providencia vulneró respecto al peticionario los principios invocados.

2. Si la acción de tutela es procedente para controvertir la decisión de la UGPP de reajustar la mesada pensional del demandante al tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, con fundamento en la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional. Y en caso afirmativo, si con dicha decisión se vulneró el derecho al debido proceso del actor.

Como puede apreciarse los problemas jurídicos planteados están estrechamente relacionados, en tanto las situaciones que son susceptibles de reproche por el demandante tienen como génesis lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, y más específicamente, las órdenes que emitió la misma respecto a la aplicación del tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes para las mesadas pensionales reconocidas con fundamento en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992.

Por la anterior circunstancia, para resolver los referidos problemas jurídicos la Sala considera pertinente precisar cuáles fueron las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en la sentencia antes señalada y cuál es alcance de la misma, profundizando un poco más en las órdenes relacionadas con el tope de las mesadas pensionales amparadas en la norma demandada.

### **III. Sobre la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional**

En ese orden de ideas se tiene que la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional se profirió para resolver la demanda de inconstitucionalidad que presentaron dos ciudadanos contra el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, que establecía lo siguiente:

*“ARTÍCULO 17. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquéllas y éstas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista. Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.*

*PARÁGRAFO. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los Representantes y Senadores en la fecha en que se decrete la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva.”*

En síntesis los demandantes consideraron que la norma antes señalada desconoce los principios de igualdad y sostenibilidad fiscal, porque establece frente a los congresistas y altas dignidades del país una medida de discriminación positiva que no está justificada, en tanto les permite acceder a pensiones con condiciones favorables y desproporcionadas respecto a los demás ciudadanos, a pesar que el Acto Legislativo No. 1 de 2005 puso fin a esa clase de regímenes pensionales especiales, sin perjuicio del aplicable a la Fuerza Pública y al Presidente de la República.

La Corte Constitucional después de analizar de manera detallada el contenido de la norma demanda, teniendo en cuenta las distintas interpretaciones judiciales que se han hecho de la misma, y realizar algunas consideraciones sobre el impacto fiscal que tiene el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales del referido régimen, de un lado declaró inexecutable las expresiones *“durante el último año y por todo concepto”, “Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal”*, contenidas en el primer inciso del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, así como la expresión *“por todo concepto”*, contenida en su parágrafo. De otro lado declaró executable las restantes expresiones de la norma demandada en el entendido que *“(i) No puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1º de abril de 1994, no se encontraren afiliados al mismo. (ii) Como factores de liquidación de la pensión solo podrán tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas. (iii) Las reglas sobre ingreso base de liquidación (IBL) aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso. (iv) Las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con este régimen especial, no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1º de julio de 2013”*.

Para determinar la inexecutable o executable condicionada de los apartes antes señalados del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, la Corte Constitucional realizó un análisis detallado de cada uno de ellos, estableciendo fundamentalmente que los mismos directamente o sin el condicionamiento que realizó, permiten que un sector privilegiado de la población reciba un tratamiento preferente y excesivo en materia pensional carente de justificación objetiva y razonable, *“implican un sacrificio injustificado de los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia que rigen la seguridad social”*, y constituyen *“un obstáculo al cumplimiento del*

*mandato de ampliación progresiva del sistema de seguridad social para cubrir a las personas de menores ingresos que viven su vejez en condiciones de alta vulnerabilidad*'.

Por supuesto en la sentencia de constitucionalidad se exponen ampliamente las razones por las cuales las referidas expresiones fueron reiteradas del ordenamiento jurídico o mantenidas en el mismo con ciertas condiciones, razones en las que no es pertinente profundizar en esta oportunidad.

De otro lado, en el referido fallo como consecuencia de la declaratoria de inexecutable o exequibilidad condicionada de los mencionados apartes del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, la Corte Constitucional emitió las siguientes órdenes:

**“Cuarto.-** Las pensiones reconocidas al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, con abuso del derecho o con fraude a la ley, en los términos del acápite de conclusiones de esta sentencia, se revisarán por los representantes legales de las instituciones de seguridad social competentes, quienes podrán revocarlas o reliquidarlas, según corresponda, a más tardar el 31 de diciembre de 2013.

**Quinto.-** En los demás casos de pensiones reconocidas de manera contraria a lo dispuesto en los numerales i, ii y iii del ordinal tercero, quienes tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones decretadas al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 deberán en el marco de su competencia tomar las medidas encaminadas para hacer efectivo el presente fallo, aplicando en lo pertinente, los artículos 19 y 20 la Ley 797 de 2003, en los términos del apartado de conclusiones de esta sentencia.

**Sexto.- COMUNICAR** la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y al Ministerio del Trabajo la presente sentencia para que velen por su efectivo cumplimiento.” (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior, en atención a que la Corte analizó los efectos de su decisión frente a las mesadas pensionales causadas con anterioridad al estudio de constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, determinando que era necesario ordenarle a las instituciones de seguridad social competentes, que adelantaran las gestiones pertinentes para que las pensiones reconocidas con fundamento en la norma antes señalada estuvieran en consonancia con la sentencia de constitucionalidad.

Según la referida sentencia dentro de los aspectos que las instituciones de seguridad social deben verificar respecto a las pensiones reconocidas al amparo

del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, se destaca para el caso de autos, el tope de las mesadas pensionales, que de acuerdo a lo decidido por la Corte Constitucional es de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1° de julio de 2013.

En sustento de lo anterior la Corte (a manera de síntesis) expuso lo siguiente:

“Finalmente, recuerda la Sala que la ausencia de una disposición expresa sobre el valor máximo de las mesadas que pueden reclamar los favorecidos por el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, ha conducido a que en la actualidad tales mesadas se paguen sin un tope máximo.

La ausencia de topes en el régimen especial al que da lugar el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, entre otras causas, conduce a la existencia de pensiones con mesadas muy por encima del promedio nacional, financiadas con recursos públicos en un porcentaje también muy superior al de los subsidios que se destinan al pago de otras pensiones, y que además favorecen a un grupo de personas que no pertenece a los sectores más pobres, vulnerables y débiles, sino que, por el contrario, incluso podría afirmarse, hace parte de los sectores en las mejores condiciones socio-económicas.

En vista de lo anterior, parte del espíritu del Acto Legislativo 01 de 2005 fue establecer topes para todas las mesadas pensionales con cargo a recursos de naturaleza pública, con el propósito de limitar y reducir los subsidios que el Estado destina a la financiación de las pensiones más altas, muchas de ellas originadas en los regímenes pensionales especiales vigentes antes de la expedición de la Ley 100 de 1993.

Esa preocupación por fijar límites a los subsidios que el Estado destina al pago de las más altas pensiones por medio del establecimiento de topes, existía además desde antes de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005, e incluso con anterioridad a la promulgación de la Ley 100 de 1993. Como se indicó en apartes anteriores, desde la Ley 4 de 1976, el Legislador ha sometido a topes mínimos y máximos el valor que una persona puede recibir por razón de su pensión; así, esa normativa estableció un valor máximo de 22 smmlv. Posteriormente, la Ley 71 de 1988 disminuyó el tope a 15 smmlv y la Ley 100 de 1993 lo elevó, en su artículo 18, a 20 smmlv para los afiliados al régimen de prima media. Más recientemente, el artículo 5 de la Ley 797 de 2003 elevó el tope a 25 smmlv; ese mismo criterio fue luego acogido por el Acto Legislativo 01 de 2005.

En concordancia con la anterior preocupación y para el caso específico de los regímenes especiales de pensiones, en las sentencias C-089 de 1997 y C-155 de 1997, esta Corporación también sostuvo que en caso de que las normas especiales de tales regímenes no dispusieran un límite cuantitativo para las mesadas, debía aplicarse el tope señalado en las reglas generales, específicamente en la Ley 100 y las disposiciones que la modifican en lo pertinente.

Por las anteriores razones la Sala no puede mantener en el ordenamiento la regla de la ausencia de topes en el régimen de pensiones materia de análisis. Hacerlo, como en el caso de los anteriores elementos del régimen,

(i) vulneraría el principio de igualdad en tanto conduce a la transferencia de subsidios públicos excesivos a un grupo de personas que no sólo no están en condición de vulnerabilidad o debilidad, sino que, por el contrario, por regla general pertenecen a un sector privilegiado de la población; y (ii) avalaría la continuidad de un sacrificio desproporcionado de los principios y finalidades de la seguridad social”

Ahora bien, respecto a la labor de revisión de las pensiones reconocidas bajo el mencionado régimen, en los ordinales cuarto y quinto de la parte resolutive puede apreciarse que la Corte Constitucional estableció algunas condiciones, dependiendo de la situación en la que puedan encontrarse quienes han obtenido decisiones administrativas o judiciales con fundamento en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992.

En tal sentido puede apreciarse que la Corte Constitucional dispuso que respecto de las pensiones reconocidas al amparo de la norma antes señalada, con abuso del derecho o con fraude a la ley, las entidades de seguridad social competentes deben revisarlas para reajustarlas o revocarlas, a más tardar el 31 de diciembre de 2013, y de otro lado que las mesadas pensionales que fueron reconocidas de manera contraria a las condiciones que estableció la misma Corte en los numerales i, ii y iii del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia C-258 de 2013<sup>5</sup>, deben revisarse aplicando en lo pertinente, los artículos 19 y 20 la Ley 797 de 2003.

Para el caso de autos es pertinente precisar las pautas que fijó la Corte en el fallo C-258 de 2013, para que las entidades de seguridad social adelantaran las gestiones necesarias para que las pensiones reconocidas con fundamento en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 estuvieran en consonancia con la sentencia de constitucionalidad, en tanto el actor en esta oportunidad alega que sin garantizársele su derecho a la defensa se disminuyó su pensión al tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

---

<sup>5</sup> “**Tercero.-** Declarar **EXEQUIBLES** las restantes expresiones del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, relativas al régimen pensional de los congresistas y de los demás servidores públicos a quienes les resulte aplicable, en el entendido que:

(i) No puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1º de abril de 1994, no se encontraren afiliados al mismo.

(ii) Como factores de liquidación de la pensión solo podrán tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas.

(iii) Las reglas sobre ingreso base de liquidación (IBL) aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso”.

En tal sentido, lo primero que aclaró la Corte Constitucional, como consecuencia del estudio que realizó, es que “a partir de esta sentencia, **ninguna** pensión, causada bajo el régimen especial de Congresistas consagrado en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, se podrá reconocer ni liquidar por fuera de las condiciones que fijan la interpretación conforme a la Constitución”.

En consonancia con lo anterior advirtió que el primer efecto del fallo de constitucionalidad es que “a partir del **1 de julio de 2013** y **sin necesidad de reliquidación, ninguna** mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podrá superar el tope de los **25 salarios mínimos legales mensuales vigentes**. Por ello, **todas** las mesadas pensionales **deberán ser reajustadas automáticamente a este tope por la autoridad administrativa**”. (Destacado fuera texto).

En ese orden de ideas con la sentencia C-258 de 2013, la Corte Constitucional autorizó a las entidades de seguridad social competentes para que desde el 1 de julio de 2013, de manera automática y sin necesidad de reliquidación, reajustaran todas las mesadas pensionales reconocidas con fundamento en la norma demandada, al tope 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La segunda situación que la Corte Constitucional analizó respecto a los efectos de su decisión, es la relativa a las pensiones que bajo el amparo del artículo 17 Ley 4 de 1992, se hayan reconocido con **fraude a la ley** o con **abuso del derecho**, respecto de las cuales dispuso que las entidades de seguridad social competentes, tenían hasta (i) el **31 de diciembre de 2013**, para **revocar o reajustar** con efectos **hacia futuro** dichas pensiones, para lo cual debían adelantar (ii) un procedimiento administrativo previo, (iii) con plena garantía del derecho a la defensa, durante el cual (iii) no podían suspender o alterar el pago de las mesadas pensionales hasta que culminara el trámite pertinente, dentro del cual (iv) tenían la carga de desvirtuar la legalidad de las decisiones objeto de revisión. Además señaló que a las personas afectadas se les debía garantizar la posibilidad de (v) interponer recursos contra las decisiones emitidas, y que en todo caso (vi) tienen la oportunidad de acudir en defensa de sus derechos a la Jurisdicción.

La tercer situación respecto de la cual la Corte realizó algunas consideraciones frente a los efectos de su decisión, consiste en aquellas pensiones que no fueron reconocidas con abuso del derecho o fraude a la ley, dentro de las cuales a su vez distinguió dos situaciones, “La **primera** referida a aquellos derechos pensionales,

*causados al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, de aquellos beneficiarios que se encontraban efectivamente en el régimen al 1 de abril de 1994 y que fueron adquiridas cumpliendo todos los requisitos legales, atendiendo los criterios jurisprudenciales vigentes, bajo la convicción de estar actuando de buena fe y bajo los factores salariales de cotización establecidos por el Gobierno Nacional, no por voluntad del cotizante”; y “la **segunda**, se encuentran aquellas situaciones que a pesar de **no** encuadrar en las hipótesis de abuso del derecho ni fraude a la ley, no puede predicarse de ellas un completo cumplimiento de las condiciones para hacerse acreedor del régimen pensional dispuesto en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992”.*

La referida distinción obedece, a que la Corte Constitucional al analizar las distintas interpretaciones judiciales que se han realizado de la norma demandada, advirtió que el régimen del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, se extendió a funcionarios que al 1° de abril de 1994 no estaban cobijados por el régimen especial, y por ende, que en criterio de la Corte en estricto sentido no podían ser beneficiario del mismo, por lo que a su juicio dichos funcionarios *“obtuvieron una liquidación o reliquidación de la pensión con clara desproporción, en relación con la que les habría correspondido en una aplicación conforme a la Constitución del mencionado régimen”*.

Ahora bien, la utilidad de distinguir entre los derechos pensionales causados al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, de aquellos beneficiarios que se encontraban efectivamente en el régimen al 1 de abril de 1994 y que cumplieron todos los requisitos legales, y los que **no** se encontraban afiliados al régimen especial en la fecha antes señalada, consistió en que se previó para cada situación un trato diferente por parte de las entidades de seguridad social.

En efecto, en cuanto a los derechos pensionales causados al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, de aquellos beneficiarios que se encontraban efectivamente en el régimen al 1 de abril de 1994 y que cumplieron todos los requisitos legales, la Corte reiteró que las mesadas correspondientes debían *“ser ajustadas, sin necesidad de hacer reliquidaciones caso por caso, hasta bajar a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, tope pensional que fue dispuesto por el Constituyente como razonable. Es decir, aquí no se trata de una reliquidación sino de un ajuste hacia el futuro”*.

Mientras que frente aquellos derechos pensionales que fueron reconocidos con fundamento en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, pero sin tener en cuenta la

totalidad de las exigencias para la aplicación de dicho régimen (según la interpretación realizada por la Corte Constitucional), sin que pueda predicarse que existió abuso del derecho a fraude a la ley, la Corte estableció que las entidades de seguridad social competentes mediante (i) el procedimiento administrativo previsto en los artículos 19 o 20 de la Ley 797 de 2003, (ii) teniendo en cuenta los condicionamientos consagrados sobre las anteriores normas en la sentencia C-835 de 2003, deben entrar a (iii) revisar o reliquidar las mesadas pensionales correspondientes, aún por debajo del tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes si es procedente, pero sin afectar el derecho al mínimo vital. Además señaló que durante el referido trámite (iv) no es posible suspender el pago de la pensión; (v) que le corresponde a la administración desvirtuar la presunción de inocencia del pensionado, y que (vi) para proceder a la revocatoria se requiere que se encuentre demostrada la ilegalidad. Finalmente precisó que en todo caso las personas afectadas (vii) tienen la posibilidad de acudir en defensa de sus derechos a la Jurisdicción.

En suma, puede apreciarse que la Corte Constitucional previó la forma como deben ser revisadas, reajustadas o reliquidadas las pensiones que fueron reconocidas con fundamento en artículo 17 de la Ley 4 de 1992, (i) con todos los requisitos legales, (ii) con abuso del derecho o fraude a la ley, y (ii) sin la totalidad de las exigencias para la aplicación del régimen especial, pero sin que pueda predicarse que existió abuso del derecho o fraude a la ley.

En términos generales las anteriores son las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el fallo C-258 de 2013, sin embargo es necesario precisar el alcance de las mismas, respecto al régimen del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 y otros regímenes.

Sobre el particular en criterio de la Sala puede apreciarse con claridad que la referida sentencia fue precisa en señalar que las decisiones adoptadas y las consideraciones realizadas en la misma, se aplican respecto al régimen pensional previsto en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, y no pueden extenderse de manera general a otros regímenes pensionales especiales o exceptuados, creados y regulados en otras normas, entre otras razones, por el carácter rogado de la acción pública de inconstitucionalidad, y en atención a las características particulares de cada régimen, que impiden extender automáticamente las consideraciones realizadas frente a uno a otro.

Siendo consecuente con la anterior precisión, se observa que la sentencia C-258 de 2013 se limita a analizar el régimen pensional previsto en la norma antes señalada, describiendo de manera pormenorizada las principales características del mismo a luz del derecho viviente, esto es, en términos de la misma Corte, no sólo analizando *“el texto del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, sino también las normas que lo desarrollan y las interpretaciones administrativas y judiciales que se han realizado del mismo, con el fin de determinar si el régimen, tal y como se encuentra actualmente configurado, resultan compatibles con los principios y directrices constitucionales”*.

Por las razones expuestas se evidencia que en la sentencia C-258 de 2013, la Corte Constitucional analizó única y exclusivamente el régimen pensional previsto en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992.

#### **IV. Sobre el tope de las mesadas pensionales de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2005**

Aparte de lo anteriormente expuesto, la Sala precisa que con este pronunciamiento no se está desconociendo que el Acto Legislativo 01 de 2005 fijó como regla constitucional un tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes a todas las pensiones pagadas *“con cargo a recursos de naturaleza pública”*. Se destaca que esta regla pensional, de rango constitucional rige para todas las pensiones que se causen *“a partir del 31 de julio de 2010”*, de modo que no puede aplicarse en principio a pensiones que se hayan causado antes de esa fecha.

Ahora bien, y dado que la sentencia C-258 de 2013, al definir las reglas constitucionales de las pensiones que se rigen por el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, decidió para ese régimen, y exclusivamente para él, que tales pensiones debieron tener siempre el tope máximo legal, ordenó reajustar directamente tales pensiones, *“a partir del 1° de julio de 2013”*, sin importar la fecha de su causación, es decir, para las pensiones de ese régimen, que se hayan causado antes o después del 31 de julio de 2010.

De lo anterior se desprende que el límite máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en el caso de las pensiones que se rigen por regímenes de transición distintos al de la Ley 4 de 1992, debe aplicarse respetando la fecha de vigencia de la norma constitucional, es decir, a las pensiones causadas a partir del

31 de julio de 2010, debiendo en consecuencia respetarse el derecho adquirido de quienes obtuvieron su pensión sin límite de cuantía por haberse causado ante de esa fecha.

## V. Análisis del caso en concreto

### A. Resolución del primer problema jurídico planteado.

Esclarecidos los aspectos más relevantes de la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, debe la Sala determinar si la acción de tutela es procedente para controvertir las decisiones y consideraciones realizadas en la misma.

Sobre el particular lo primero que debe destacarse es que la Corte Constitucional, como la encargada de unificar la jurisprudencia en materia de derechos fundamentales, ha señalado en los siguientes términos que la acción de tutela no es procedente para controvertir una sentencia de constitucionalidad:

“Solo y si ocurre una vía de hecho es procedente la tutela contra una sentencia judicial, y en el evento de que llegara a prosperar, el Juez de tutela de una ORDEN. Esto tiene viabilidad contra las providencias que definen conflictos “inter partes”, pero no ocurre lo mismo cuando se trata de la acción pública de inconstitucionalidad que tiene efectos “erga omnes” y validez normativa general. Sería absurdo que por ejemplo, declarada una inexecuibilidad, por la Corte Constitucional, pudiera un Juez de tutela mediante un fallo que no tiene efecto “erga omnes” sino “inter partes” permitir que para el solicitante no operara la inexecuibilidad y para las demás personas sí.

3. No puede considerarse que una sentencia de control constitucional que produce cosa juzgada constitucional, pueda revocarse ni suspenderse, ni dejarse sin efecto para volver a empezar el proceso, como lo pide el solicitante.

La norma constitucional es clara:

**“ARTICULO 243 C.P.-.** *Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.*

*Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.”*

Es terminante la prohibición: declarada la inexecuibilidad NINGUNA AUTORIDAD (legislativa, administrativa o judicial) puede reproducir el

contenido material. Y, si es declarada exequible y continúa la norma en el universo jurídico, tal determinación es inmodificable. La norma adquiere innegable calificativo de validez. Contra esa sentencia “no procede recurso alguno” (art. 49 Decreto 2067/91).

4. El solicitante piensa que si sus criterios no coinciden con los argumentos de la sentencia, se debe colegir que no hay sentencia en el sentido material. Olvida que es la Corte Constitucional quien define. En la defensa de la Constitución hay diversos mecanismos de control, uno de ellos es la acción de inconstitucionalidad que finaliza con una sentencia respecto de la cual no cabe recurso alguno o aclaración.

En ninguna parte de la Constitución se le atribuye a la Corte o a funcionario judicial alguno un control constitucional a las sentencias como lo pide el solicitante, ni la posibilidad remota de dejar sin efecto una de las sentencias de control constitucional. Dicho control surge de la C.P. únicamente:

*“ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...).*

5. Si lo que se cuestiona es una sentencia que define la constitucionalidad de una ley, debe tenerse en cuenta que el fallo de exequibilidad produce efectos erga-omnes, se trata de un CONTROL ABSTRACTO como ya lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-496/94:

*“Al respecto debe recordarse que tal y como esta Corporación ya lo ha establecido en anteriores decisiones las sentencias que la Corte Constitucional establece en ejercicio del control constitucional abstracto se diferencia del resto de decisiones jurisprudenciales porque tienen efectos erga omnes y de cosa juzgada constitucional, esto es, son de obligatorio cumplimiento para todos los particulares y para todas las autoridades.”<sup>6</sup>*

Ocurre que el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, es enfático: no procede la tutela “cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”, y, estas características son propias de la sentencia que define una acción de inconstitucionalidad, luego también por esta razón es improcedente la tutela en la presente acción.

6. Se pide revocación de una sentencia de inconstitucionalidad mediante tutela, si ello es así convertiría a la tutela en una especie de recurso de revisión tanto a la argumentación como a lo decidido y ello no está permitido ni en la Constitución, ni en la Ley, ni en la doctrina comparada; atenta contra la esencia del control constitucional concentrado en la Corte

---

<sup>6</sup> Sentencia C-496/94, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Constitucional, que es el defensor natural de la Constitución.<sup>7</sup> (El subrayado es nuestro).

Como puede apreciarse, las razones por las cuales la acción de tutela no es procedente para controvertir una sentencia de constitucionalidad, se sustentan en las facultades que el Constituyente le otorgó a la Corte Constitucional como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, y en consecuencia, a al carácter especialísimo de sus decisiones, que hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, y cuyo efectos se predicen para todos los particulares y autoridades (*erga omnes*).

Añádase a lo expuesto, que cuando la Corte Constitucional emite una sentencia de constitucionalidad, realiza una interpretación autorizada de la validez de una norma frente a la Constitución, y por ende determina si la misma debe excluirse dentro del ordenamiento jurídico o permanecer en el mismo bajo ciertas condiciones, las cuales son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y particulares, so pena que su conducta se considera contraria a la misma Constitución.

En ese orden de ideas, cuando la Corte Constitucional debe determinar si una norma está o no conforme con la Constitución, realiza un juicio de validez en abstracto, y por consiguiente no entra a resolver controversias particulares y concretas, de manera tal que las decisiones que adopta son de carácter general e impersonal.

Ahora bien, cuestión distinta es que en aplicación de las decisiones que la Corte Constitucional emite en una sentencia de constitucionalidad pueda ponerse en riesgo o vulnerarse un derecho fundamental, caso en el cual la acción de tutela o los mecanismos especializados de protección podrían ser procedentes, por ejemplo, para verificar si la actuación reprochada está o no en consonancia con la sentencia de constitucionalidad, pero en ningún caso para entrar a apartarse de lo decidido en ésta con fuerza de cosa juzgada constitucional.

Lo anterior, porque la Constitución y las decisiones que se emitan con fuerza de cosas juzgada constitucional respecto a la validez de una norma frente a la Carta Política, constituyen para los particulares y las autoridades, incluidas las judiciales, los presupuestos de obligatorio cumplimiento a tener en cuenta, dicho de otro

---

<sup>7</sup> Sentencia T-282 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero

modo, los puntos de partida frente a las distintas situaciones en que se puedan encontrar o deban analizar.

En tal sentido el artículo 243 de la Constitución Política indica que “*los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional*” y que “*ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución*”, confirmando que las decisiones de la autoridad encargada de velar por la integridad y supremacía de la Carta Política deben ser atendidas, no puede ser desconocidas.

En consecuencia, en atención al carácter especialísimo de las decisiones adoptadas en una sentencia de constitucionalidad, que se reitera son de obligatorio cumplimiento para los particulares y autoridades, no puede válidamente pretenderse que en ejercicio de la acción de tutela se le solicite a una autoridad judicial que se pronuncie sobre la validez de un precepto normativo, de una decisión con fuerza de cosa juzgada constitucional, que debe acatar, que no puede desconocer ni inaplicar, porque proviene de la autoridad constitucionalmente habilitada para velar por la supremacía de la Constitución, en ejercicio de las funciones establecidas por el constituyente de manera especial.

En ese orden de ideas, frente a la pretensión del actor de controvertir mediante la acción de tutela el fallo C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, debe señalarse que, si bien resulta atípica en una sentencia de constitucionalidad una orden sobre la reducción de la cuantía de las pensiones, e independientemente de que se comparta o no su contenido, tal decisión forma parte del *decisum* o parte resolutive de dicha providencia, por lo que está cobijada por el principio de **cosa juzgada constitucional**, y como tal es “*de obligatorio cumplimiento y con efectos erga omnes*”; además, la interpretación que por vía de autoridad hace la Corte Constitucional en las sentencias dictadas como resultado del examen de normas legales “*tiene carácter obligatorio general*”, como de forma imperativa lo señala la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) en su artículo 48. En esas condiciones, mal puede un órgano judicial – y mucho menos el de máxima jerarquía en una de las jurisdicciones, como lo es el Consejo de Estado – desconocer sus alcances específicos.

Por ende no es posible que por la vía de la acción de tutela, se pueda desconocer lo decidido en una sentencia de constitucionalidad, dado que el balance acerca del

alcance de los derechos constitucionales se ha efectuado, precisamente, en la sentencia de constitucionalidad, y por parte del órgano al cual la Constitución confirió la función de guardar la integridad y supremacía de la misma (C.P. art. 241).

Las anteriores consideraciones aplicadas al caso de autos significan que el accionante válidamente no puede pretender mediante la acción de tutela, dejar sin efectos las decisiones que la Corte Constitucional adoptó en la sentencia de constitucionalidad C-258 de 2013, que como antes se indicó hacen referencia al juicio de validez que se realizó del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, y a las condiciones que respecto a la interpretación del mismo deben atenderse para que permanezca en el ordenamiento jurídico, para que su aplicación no resulte contraria a la Constitución Política, condiciones que deben acatar y tener en cuenta todos los ciudadanos y autoridades, y respecto de las cuales el demandante no puede exonerarse.

Por lo tanto, respecto al primer problema jurídico planteado, estima la Sala que la acción de tutela presentada por el accionante es improcedente para controvertir, inaplicar y/o dejar sin efectos las decisiones adoptadas por la sentencia C-258 de 2013, entre ellas, la que determinó con fuerza de cosa juzgada constitucional que el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 permanecerá en el ordenamiento jurídico, en el entendido que *“las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con este régimen especial, no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1º de julio de 2013”*.

#### **B) Resolución del segundo problema jurídico planteado.**

El segundo problema jurídico consiste en establecer si la acción de tutela es procedente para controvertir la decisión de la UGPP de reajustar la mesada pensional del demandante al tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, con fundamento en la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional. Y en caso afirmativo, si con dicha decisión se vulneró el derecho al debido proceso del peticionario, que alega que la entidad demandada no le permitió ejercer su derecho a la defensa respecto a la reducción de su mesada.

Sobre el particular estima la Sala que eventualmente el accionante podría acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para controvertir la decisión de la entidad accionada de disminuir su mesada pensional, y exponer los motivos de inconformidad que desarrolla en esta oportunidad, por lo que en principio el

asunto planteado no debería analizarse en virtud del ejercicio de la acción de tutela.

Sin embargo, esta Corporación ha considerado procedente la acción constitucional a pesar de la anterior circunstancia, cuando se alega una flagrante vulneración del derecho al debido proceso, que en el evento de no conjurarse torna ineficaz cualquier medida de protección que se adopte con posterioridad, o en virtud de lo cual pueda resultar desproporcionado que se le exija a la persona afectada adelantar un proceso ordinario y esperar a su finalización, para lograr la protección del mencionado derecho a pesar de que es evidente su vulneración<sup>8</sup>.

Teniendo en cuenta que la anterior situación es la alegada por el accionante en el presente trámite, se analizará si la UGPP vulneró el derecho al debido proceso del peticionario, al reajustar de manera automática su mesada a la suma de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para tal efecto en primer lugar se recuerda, que la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, condicionó la exequibilidad de los apartes del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 que no fueron excluidos del ordenamiento jurídico<sup>9</sup>, en el entendido que: *“(i) No puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1º de abril de 1994, no se encontraren afiliados al mismo. (ii) Como factores de liquidación de la pensión solo podrán tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas. (iii) Las reglas sobre ingreso base de liquidación (IBL) aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso. (iv) Las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con este régimen especial, no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1º de julio de 2013”.* (El subrayado es nuestro).

Asimismo se reitera que la Corte Constitucional al analizar los efectos de su decisión, y en aras de garantizar la debida aplicación de la norma demandada,

---

<sup>8</sup> Sobre el particular pueden apreciarse las siguientes sentencias proferidas por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado: 1) Del 10 de septiembre de 2013, proceso 25000-23-36-000-2013-01148-01, C.P. Gerardo Arenas Monsalve. 2) Del 4 de abril de 2013, expediente 08001-23-33-000-2012-00271-01 C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>9</sup> Fueron declaradas inexecutable las expresiones “durante el último año y por todo concepto”, “Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal”, contenidas en el primer inciso del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, así como la expresión “por todo concepto”, contenida en su párrafo.

teniendo en cuenta las condiciones bajo las cuales la misma puede permanecer en el ordenamiento jurídico sin que atente contra la Constitución, dispuso que las entidades de seguridad social competentes debían revisar las pensiones reconocidas con fundamento en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, a fin de determinar si las mismas estaban en consonancia o no con las condiciones establecidas en el fallo de constitucionalidad, que como antes se indicó tiene fuerza de cosa juzgada constitucional.

Para tal efecto como se expuso en el numeral III de la parte motiva de esta providencia, la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, previó algunas pautas a seguir respecto a la forma cómo deben ser revisadas, reajustadas o reliquidadas las pensiones que fueron reconocidas con fundamento en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, distinguiendo aquellas que cumplen con (i) con todos los requisitos legales, (ii) las adquiridas con abuso del derecho o fraude a la ley, y (iii) sin la totalidad de las exigencias para la aplicación del régimen especial, pero sin que pueda predicarse que existió abuso del derecho o fraude a la ley.

La anterior distinción con el fin de precisar la forma como dichas pensiones se ajustarían a los parámetros del examen de constitucionalidad del artículo antes señalado.

En ese orden de ideas se destaca que respecto a las pensiones que fueron reconocidas con el cumplimiento de todos los requisitos legales, la Corte indicó que sin necesidad de reliquidación, desde el 1 de julio de 2013, se reajustarían automáticamente por las autoridades competentes al tope 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en atención a que dicha condición con fuerza de cosa juzgada constitucional, fue establecida para que el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 permaneciera en el ordenamiento jurídico.

Respecto a las pensiones que fueron adquiridas con abuso del derecho, fraude a la Ley, o sin verificar la totalidad de las exigencias del régimen especial, la Corte precisó que no podían tomarse medidas automáticas respecto de las mismas, sino que debía adelantarse un procedimiento administrativo previo, en virtud del cual las pensiones reconocidas podrían ser revocadas o reliquidadas, esto es, revisadas en su integridad, con las consecuencias que de ello se deriven, por ejemplo, que su monto sea reducido incluso por debajo de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Hechas las anteriores consideraciones se observa que en el caso de autos la UGPP precisa que “*el reconocimiento y reliquidación pensional se efectuó de conformidad con la Ley 4 de 1992, Decreto 1359 de 1993, Decreto 1420 de 1994, Decreto 0475 de 1995, por reunir los requisitos exigidos para tal fin, y por ello se procedió a la aplicación de los topes por la aplicación de la sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013*” (Fl. 65).

En consonancia con la anterior se evidencia que mediante el oficio del 15 de julio de 2013, radicado UGPP N° 20139901904181 (Fl. 23), la entidad accionada le informó al peticionario que en cumplimiento de la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, desde el 1° de julio de 2013 su pensión sería reajustada al tope de 25 SMLMV.

Asimismo se tiene que la UGPP a través de los autos ADP 014916 del 15 de noviembre de 2013 y ADP 000779 del 27 de enero de 2014 (Fls. 74-78), revisó nuevamente la situación del demandante, reiterando que se pensionó con el referido régimen especial y que el reconocimiento realizado se encuentra conforme a derecho.

Por lo tanto se advierte, que la UGPP al analizar la situación del peticionario consideró que su pensión al estar conforme a derecho, era de aquellas que por disposición de la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, debía ajustarse desde el 1° de julio de 2013 de manera automática al tope de 25 SMLMV, sin necesidad de reliquidación.

En criterio de la Sala, en principio podría predicarse que la entidad demandada al reajustar de manera automática la petición del peticionario, que a su juicio cumple con todos los requisitos legalmente establecidos, simplemente está dando cumplimiento a la sentencia C-258 de 2013, por lo que ninguno de los derechos invocados, entre ellos el debido proceso, se ha vulnerado.

Sin embargo, en criterio de la Sala no puede pasarse por alto que la Constitución Política en su artículo 29, de manera clara y precisa, señaló que “*el debido proceso se aplicará a **toda clase** de actuaciones judiciales y administrativas*”, con lo cual excluyendo cualquier tipo de excepción, determinó que el referido derecho fundamental se debe garantizar, no puede obviarse en ningún tipo de actuación jurisdiccional y administrativa, por ejemplo, en las que se adelantan para aplicar una decisión judicial, incluyendo aquellas que deciden sobre la constitucionalidad de una norma como la sentencia C-258 de 2013.

Sobre el particular se recuerda que el derecho al debido proceso constituye una de las garantías fundamentales para predicar la existencia de un Estado Social del Derecho, en virtud de la cual todas las personas que puedan verse afectadas con cualquier actuación, independientemente de su naturaleza, tienen derecho a conocer las razones argüidas en su contra, a ser oídas y presentar los argumentos y pruebas en favor de sus intereses, y a poder controvertir las decisiones que finalmente se profieran, de lo contrario las autoridades administrativas y judiciales podrían imponer de manera arbitraria e incontrovertible sus decisiones.

Respecto a la garantía del derecho al debido proceso, es abundante la jurisprudencia constitucional sobre la importancia de su protección en las actuaciones administrativas, en tanto constituye uno de los presupuestos para asegurar la vigencia del Estado Social del Derecho. En tal sentido pueden apreciarse las siguientes consideraciones de la sentencia T-909 de 2009 de la Corte Constitucional<sup>10</sup>:

“El derecho constitucional fundamental a la garantía del debido proceso en actuaciones administrativas está contemplado en el artículo 29 superior y ha sido protegido por la Corte Constitucional en múltiples ocasiones, por lo que al respecto existe ya una línea jurisprudencial bastante consolidada<sup>11</sup>. Ha dicho la Corporación que **esta garantía comprende un grupo de cautelas de orden sustantivo y de procedimiento sin presencia de las cuales no resultaría factible asegurar la vigencia del Estado social de derecho ni proteger los derechos constitucionales fundamentales de las personas**<sup>12</sup>.

**4.1.1.** El debido proceso administrativo se ha entendido como la regulación jurídica que tiene por fin **limitar en forma previa los poderes estatales así “que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley”**<sup>13</sup>. Desde la perspectiva antes señalada, este derecho no es más que una derivación del principio de legalidad con arreglo al cual *“toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión”* (artículos 4º y 122 C. N.)<sup>14</sup>. De este modo, las

<sup>10</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-048 de 2008; T-828 de 2008; T-917 de 2008; T-653 de 2006; T-1308 de 2005; T-849 de 1999

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-828 de 2008.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-917 de 2008. En aquella ocasión le correspondió a la sala de Revisión determinar si en el caso *sub judice* la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de Tunja, al abstenerse de levantar las medidas cautelares que recaían sobre bienes y derechos sucesorales del peticionario *“pese a existir proceso contencioso administrativo atacando el mandamiento de pago y la decisión negativa a las excepciones”* había desconocido los derechos constitucionales fundamentales del actor y se procedía conferir la tutela como mecanismo transitorio para resolver un perjuicio irremediable. La Corte efectuó un conjunto de consideraciones muy importantes respecto de la importancia de respetar el debido proceso en las actuaciones administrativas y resolvió conceder el amparo invocado.

<sup>14</sup> *Ibíd.* Consultar asimismo Corte Constitucional. Sentencia T-982 de 2004.

autoridades sólo podrán actuar en el marco establecido por el sistema normativo y, en tal sentido, **todas las personas que se vean eventualmente afectadas conocerán de antemano los medios con que cuentan para controvertir las decisiones adoptadas y estarán informadas respecto del momento en que deben presentar sus alegaciones y ante cuál autoridad.**

Ha subrayado la Corte Constitucional<sup>15</sup> que la garantía del debido proceso en asuntos administrativos supone que el Estado se ajuste a las reglas previstas en el ordenamiento jurídico y ello no sólo cuando se trata de adelantar trámites a partir de los cuales sea factible deducir responsabilidades de orden disciplinario o los atinentes al control y vigilancia. Esta garantía debe hacerse efectiva del mismo modo en los trámites que las personas inician con el objeto de ejercer sus derechos ante la administración o con el fin de cumplir con una obligación y abarca el estricto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias. El propósito consiste, pues, en evitar que la suerte de las personas quede al albur de una decisión arbitraria o de una ausencia de decisión por dilación injustificada.

A este tenor, la garantía del debido proceso en actuaciones administrativas incluye también la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública como los son los de *“igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”*. La Corte Constitucional ha insistido, entonces, en que la garantía del debido proceso va más allá del ámbito judicial y comprende asimismo *“el modo de producción de los actos administrativos”*<sup>16</sup>. Su meta principal consiste en procurar la satisfacción del interés general *“mediante la adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas”*<sup>17</sup>. En suma, la Corporación ha definido el debido proceso administrativo como<sup>18</sup>:

*“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan*

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1308 de 2005. En aquella ocasión el correspondió a la sala de Revisión determinar si el Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca, al haberse abstenido de proclamar el resultado de las votaciones efectuadas para designar al rector, había desconocido los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la participación ciudadana, a elegir y ser elegido, al trabajo y a ejercer profesión u oficio de la persona que obtuvo las mayorías requeridas para ser elegida rector de la Universidad accionada. Llegó a la conclusión la Corte que en el caso bajo análisis se había acreditado de manera plena la mayoría exigida en las normas reglamentarias de la Universidad “para proceder a la designación del rector de dicho centro educativo, y que, por ello, al negarse el Consejo Superior a declarar el resultado electoral a favor del accionante vulneró su derecho fundamental al debido proceso administrativo, en cuanto a la obligación de acatar las formas propias de cada juicio.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-048 de 2008. En aquella oportunidad tuvo la Corte que establecer si la Universidad del Atlántico había vulnerado el derecho constitucional fundamental a la garantía del debido proceso administrativo al haber suspendido unilateralmente la prima técnica en cabeza de los peticionarios sin que previamente los hubiera notificado negándoles el derecho a oponerse a la suspensión. La Corte otorgó el amparo solicitado y ordenó reanudar el pago de la prima técnica que venían recibiendo los peticionarios así como exigió restituir las primas no pagadas en virtud de la suspensión de dicho pago. Exigió que la orden se mantuviera vigente hasta tanto se ejercieran por parte de los demandantes las acciones ordinarias pertinentes para cuestionar la validez de la suspensión para efectos de lo cual concedió un plazo de cuatro meses contados a partir de la notificación del fallo.

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2006. Por medio de esta sentencia la sala de Revisión resolvió que cuando se declara la insubsistencia de un funcionario que desempeñaba en provisionalidad un cargo de carrera mediante acto administrativo no motivado, se vulneran los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso y a la igualdad.

*relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal<sup>19</sup>. El objeto de esta garantía superior es (i) procurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus actuaciones, y (iii) salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados<sup>20</sup>.” (Destacado fuera de texto).*

Por las anteriores consideraciones a juicio de Sala, aunque la UGPP argumente que actuó con fundamento en la sentencia C-258 de 2013 para reajustar la mesada pensional del accionante, en atención a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política, está en la obligación de garantizar el derecho al debido proceso de aquél.

No obstante lo anterior, de los documentos aportados al proceso se evidencia que la UGPP a través del oficio N° 20139901904181 del 15 de julio de 2013 (Fl. 23), simplemente le informó al actor que a partir del 1° de julio de 2013, en virtud de la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, reajustaría su mesada a pensional a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cual en efecto ocurrió.

Frente a la anterior decisión, no se advierte de lo probado en el presente trámite, que antes de reajustar la pensión del demandante, se le haya informado al mismo de la actuación que se iniciaría en contra, que se le haya permitido presentar los argumentos y pruebas que estime pertinente, ni que se le haya brindado la posibilidad de interponer los recursos previstos para la actuación administrativa.

En suma, en manera alguna se le garantizó al peticionario el derecho al debido proceso, que se reitera, de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política, **“se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”**.

En ese orden de ideas, aunque la situación pensional en que se encuentra el peticionario pueda verse afectada por lo decidido en la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, persiste la obligación de la UGPP de garantizarle al demandante el derecho al debido proceso, y por consiguiente, de informarle al

---

<sup>19</sup> Ver sentencia T-552 de 1992. En esta providencia se indicó también que “El proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial, en tanto, este último, tenía por finalidad la cosa juzgada; comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece el legislador para el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general”.

<sup>20</sup> *Ibíd.*

mismo la actuación que frente a su mesada pensional se pretende adelantar, permitirle presentar las pruebas y argumentos que estime pertinentes, para que posteriormente se emita la decisión correspondiente que debe contener de manera clara y precisa las razones de hecho y derecho que sustentan la misma, y finalmente, brindar la posibilidad de ejercer contra una eventual decisión que afecte al interesado, los mecanismos de impugnación previstos para la actuación administrativa, que deben ser resueltos con plena garantía del referido derecho fundamental<sup>21</sup>.

Con lo anterior se aclara, de ninguna manera se está indicando que la UGPP no debe dar cumplimiento frente a la situación del accionante, a la sentencia C-258 de 2013, simplemente se destaca que aún actuando en virtud de lo ordenado por la Corte Constitucional, debe garantizarle al demandante el derecho el derecho al debido proceso.

Por las razones expuestas, se dejará sin efectos el oficio con radicado UGPP 20139901904181 del 15 de julio de 2013, mediante el cual la entidad accionada le informó al actor que desde el 1° de julio de 2013 su mesada pensional sería reajusta a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y se le ordenará al referida Unidad Administrativa, que en los términos expuestos en esta providencia, le garantice al demandante el derecho al debido proceso, respecto a las actuaciones que deba adelantar en virtud de las decisiones adoptadas en la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional.

En consecuencia, como la mesada pensional del actor fue reajustada disminuyendo su valor, sin garantizársele el debido proceso, se estima que el mismo de un lado tiene derecho a que se reanude el pago de la mesada en la forma cómo se venía haciendo antes del 1° de julio de 2013, y de otro, se le cancelen las sumas de dinero dejadas de pagar en virtud del referido reajuste.

En efecto, si en el trámite del reajuste de la mesada pensional del demandante no se garantizó el debido proceso, la reducción de ésta carece de validez, y por ende, el peticionario hasta que no se adopte una decisión con plena garantía del mencionado derecho, debe recibir la referida mesada en las mismas condiciones en que se venía reconociendo antes de ser modificada.

---

<sup>21</sup> En el mismo sentido frente a un caso similar al de autos, puede consultarse la sentencia de tutela del 26 de febrero de 2014, proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso STL 2584-2014, radicación 52439, M.P. Elsy Del Pilar Cuello Calderón.

Ahora bien, se reitera que lo anterior en manera alguna quiere decir que la UGPP no debe atender frente a la situación pensional del accionante lo dispuesto en la sentencia C-258 de 2013, y por ende, si hay lugar a ello, reajustar su mesada pensional al tope establecido en ésta, en tanto lo único que se garantizará mediante la presente decisión, es que el análisis que se lleve a cabo de la situación pensional del actor, con ocasión al fallo antes señalado, se respete el debido proceso, y por ende, que las decisiones que se adopten estén precedidas de un trámite con todas las garantías constitucionales.

#### **VII. De las órdenes a proferir**

Resueltos los problemas jurídicos planteados, de un lado, se declarará que la acción de tutela es improcedente para controvertir la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, y de otro, se amparará el derecho al debido proceso del actor en los términos antes señalados.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

#### **FALLA**

**PRIMERO: DECLÁRASE** improcedente la acción interpuesta por el señor Jaime Ossa Arbeláez, para controvertir la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional.

**SEGUNDO: TUTÉLASE** el derecho al debido proceso del ciudadano Jaime Ossa Arbeláez, vulnerado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

**TERCERO: DÉJASE** sin efectos el oficio “UGPP N° 20139901904181” del 15 de julio de 2013, mediante el cual se le informó al actor que a partir del 1° de julio de 2013, en virtud de la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, su mesada a pensional se reajustaría a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**CUARTO: ORDÉNASE** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, garantizarle al demandante, en los términos expuestos en esta providencia, el derecho al debido proceso respecto a las actuaciones que debe adelantar frente a las decisiones contenidas en la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional.

**QUINTO: ORDÉNASE** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, reanudar el pago de la mesada pensional del señor Jaime Ossa Arbeláez, en la forma cómo se venía haciendo antes del 1° de julio de 2013, y cancelarse al mismo las sumas de dinero dejadas de pagar en virtud del reajuste que llevó a cabo sin garantizar el derecho al debido proceso desde la fecha antes señalada.

Notifíquese en legal forma a las partes.

De no ser impugnada la presente providencia, remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN**

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ**  
Ausente

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**