Sentencia T-297/20

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

REGIMEN PENSIONAL DE DOCENTES-Regla para liquidar el ingreso base de liquidación IBL

PRECEDENTE JUDICIAL-Definición/PRECEDENTE JUDICIAL HORIZONTAL Y VERTICAL-Alcance y carácter vinculante

Cuando se alega el desconocimiento del precedente, es necesario verificar que los casos omitidos sean semejantes, así como el cumplimiento de las hipótesis; en otras palabras, que exista una decisión que resolvió un caso con supuestos fácticos y jurídicos iguales, y que el fallador se apartó de dicha línea de argumentación sin justificación válida. Es importante destacar que el precedente fijado por la Sala Plena de la Corte Constitucional solo puede ser modificado por la misma Corporación.

REGIMEN DE TRANSICION PREVISTO EN EL ARTICULO 36 DE LA LEY 100 DE 1993-Reiteración de jurisprudencia

MONTO E INGRESO BASE DE LIQUIDACION EN EL MARCO DEL REGIMEN DE TRANSICION-Precedente establecido en la sentencia C-258/13

La Corte Constitucional estableció que el monto de la pensión reconocida en favor de quienes son beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 no puede calcularse conforme al IBL estipulado en la legislación anterior, sino al previsto en el inciso tercero de la referida norma. Así mismo, precisó que conforme al inciso 6 del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, modificatorio del artículo 48 superior, para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones y, por lo tanto, en ese aspecto específico resultaba aplicable al régimen exceptuado de los docentes oficiales.

REGIMEN PENSIONAL DE DOCENTES-Regulación

De acuerdo con el parágrafo transitorio 1° del Acto Legislativo 01 de 2005 el derecho a la pensión de jubilación de los maestros oficiales se encuentra regulado en dos regímenes diversos. El primero, está comprendido por las normas que se encontraban en vigor antes de la expedición de la Ley 812 de 2003 y, en particular, por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y el artículo 115 de la Ley 115 de 1994. Este régimen es aplicable a los docentes que se vincularon al servicio con anterioridad a la entrada en vigor del artículo 81 de la mencionada ley. El segundo, es el previsto en la Ley 100 de 1993, salvo en lo referente a la edad de pensión, la cual será de 57 años para hombres y mujeres. Este régimen es aplicable a los docentes que se vincularon al servicio con posterioridad a la entrada en vigor del artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por cuanto no se desconoció el precedente judicial sobre cálculo del IBL en el régimen de transición para docentes

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MATERIA DE RELIQUIDACION PENSIONAL-Improcedencia por cuanto decisión judicial no incurrió en defecto sustantivo al aplicar normas sobre el cálculo del IBL, de acuerdo con las sentencias C-258 de 2013 y SU 230 de 2015

Los Tribunales no incurrieron en defecto sustantivo por ausencia o indebida aplicación de una norma jurídica, por interpretación irrazonable o arbitraria de una disposición. Tampoco dieron lugar a la aplicación errada de un precedente constitucional. Lo anterior, porque i) emplearon adecuadamente las Leyes 91 de 1989 y 33 y 62 de 1985, los artículos 279 de la Ley 100 de 1993 y 81 de la Ley 812 de 2003; ii) respetaron los principios de favorabilidad y progresividad y la protección de las expectativas legítimas de los docentes vinculados con anterioridad a la vigencia de la Ley 812 de 2003, conforme a lo señalado en el parágrafo transitorio 1º del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005; y iii) aplicaron correctamente el precedente constitucional contenido en las sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-395 de 2017.

Referencia: Expediente T-7.165.635 AC1

Acciones de tutela instauradas de manera separada por Nubia Cañas Fajardo y otros contra el Tribunal Administrativo de Risaralda y otros; y por Aura Elisa Mora Tobar y otros contra el Tribunal Administrativo de Nariño y otros.

Magistrado Sustanciador:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020)

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los siguientes fallos:

Caso

Expediente y partes

Primera instancia

Segunda Instancia

1

T-7165635

Nubia Cañas Fajardo contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado. Sentencia del 08 de junio de 2018. Niega.

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 15 de noviembre 2018. Revoca y, en su lugar, concede.

2

T-7165637

Sección Segunda

Subsección A del Consejo de Estado. Sentencia del 18 de julio de 2018. Niega.

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 14 de noviembre 2018. Revoca y, en su lugar, concede.

3

T-7165640

Laura Raquel Alcalde Villegas contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Segunda

Subsección B del Consejo de Estado. Sentencia del 01 de agosto de 2018. Niega.

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 15 de noviembre 2018. Revoca y, en su lugar, concede.

4

T-7211371

Aura Elisa Mora Tobar contra el Tribunal Administrativo de Nariño

Sección Segunda

Subsección B del Consejo de Estado. Sentencia del 11 de abril de 2018. Niega.

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 12 de diciembre 2018. Revoca y, en su lugar, concede.

5

T-7214219

Luis Gonzaga Trejos Guerrero contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 24 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 29 de noviembre 2018. Confirma.

6

T-7219536

Emilia Palacios Ordoñez contra el Tribunal Administrativo de Nariño

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 23 de octubre de 2018. Concede en única instancia.

No aplica.

7

T-7219547

William Miguel Franco Ocampo contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 18 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 29 de noviembre 2018. Confirma.

8

T-7219549

Álvaro Montañez Reyes contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Segunda

Sub A del Consejo de Estado. Sentencia del 6 de septiembre de 2018. Niega.

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del. 28 de noviembre 2018. Revoca y, en su lugar, concede.

9

T-7219565

Clementina Franco Franco contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Segunda

Subsección B del Consejo de Estado. Sentencia del 18 de octubre de 2018. Niega.

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 23 de noviembre 2018. Revoca y, en su lugar, concede.

10

Luz Piedad Acevedo Madrid contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 24 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 29 de noviembre 2018. Confirma.

11

T-7219618

María Magnolia González Jaramillo contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 31 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 13 de diciembre 2018. Confirma.

12

T-7219621

María Cenelia Arenas Rojas contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 24 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 13 de diciembre 2018. Confirma.

13

T-7219624

Amalia Castro Guzmán contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 18 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 13 de diciembre 2018. Confirma.

14

T-7219625

María Auxiliadora Orcasitas Ramírez contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 24 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 13 de diciembre 2018. Confirma.

15

T-7219626

Luis Alonso Castaño Ramírez contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 31 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 13 de diciembre 2018. Confirma.

16

T-7219640

Ledia Giraldo Giraldo contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 24 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 6 de diciembre 2018. Confirma.

17

T-7219641

Luz Myriam Díaz Montoya contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 18 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 6 de diciembre 2018. Confirma.

18

T-7219643

Sección Quinta del Consejo de Estado.

Sentencia del 6 de diciembre de 2018. Concede en única instancia.

No aplica.

19

T-7219668

Luz Stella Castiblanco Cardona contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 24 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 13 de diciembre 2018. Confirma.

20

T-7219670

Gloria Teresa Betancur Giraldo contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 24 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 13 de diciembre 2018. Confirma.

21

T-7219671

Blanca Inés López López contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 31 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 13 de diciembre 2018. Confirma.

22

T-7219698

Miriam Alegría Bonilla contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado. Sentencia del 09 de agosto de 2018. Niega.

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 12 de diciembre 2018. Revoca y, en su lugar, concede.

23

T-7219704

Alba Lucia Tabares Buitrago contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 24 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 06 de diciembre 2018. Confirma.

24

T-7219707

Carlos Alberto Salgado Martínez contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 18 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 29 de noviembre 2018. Confirma.

25

T-7219720

María Olivia Buitrago de Noreña contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 31 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 6 de diciembre 2018. Confirma.

26

T-7219737

Jocabed Gómez Pino contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 24 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 6 de diciembre 2018. Confirma.

27

Tito Ernesto Ruiz Barrera contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 24 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 6 de diciembre 2018. Confirma.

28

T-7219788

María Osnydia Bedoya Giraldo contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado. Sentencia del 17 de septiembre de 2018. Niega.

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 28 de noviembre 2018. Revoca y, en su lugar, concede.

29

T-7219818

Esperanza Giraldo Salazar contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 18 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 6 de diciembre 2018. Confirma.

30

T-7227576

María Consuelo Echeverry Quintero contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 18 de octubre de 2018. Concede.

Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 14 de diciembre 2018. Confirma.

31

T-7333549

Amanda Quinceno Hernández contra el Tribunal Administrativo de Risaralda

Sección Segunda

Subsección B del Consejo de Estado. Sentencia del 29 de octubre de 2018. Niega.

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 28 de febrero de 2019. Revoca y, en su lugar, concede.

32

María Elena Guerrero Pérez contra el Tribunal Administrativo de Nariño

Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 31 de octubre de 2018. Concede.

Sección Primera del Consejo de Estado. Sentencia del 21 de febrero 2019. Confirma.

ANTECEDENTES

1. En el trámite acumulado de la referencia treinta y dos personas formularon acción de tutela, en procesos separados, contra las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño dentro de los procesos contencioso administrativos de nulidad y restablecimiento del derecho seguidos contra el Fondo de Pensiones y Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante FOMAG).

1. A continuación, la Sala Octava de Revisión efectuará una síntesis conjunta de los antecedentes más relevantes de los expedientes acumulados al presente asunto, atendiendo

a su estrecha semejanza fáctica y jurídica. Los casos se identificarán conforme al orden numérico asignado en el cuadro anterior a cada expediente de 1 a 32. La presentación individual de los asuntos puede ser consultada en el documento anexo al final de esta sentencia.

Hechos

1. A lo largo de su vida laboral los accionantes se desempeñaron como docentes oficiales2. A través de actos administrativos independientes el FOMAG les reconoció una pensión de jubilación por cumplir los presupuestos previstos para el efecto en el artículo 1 de la Ley 33 de 1985, aplicable por remisión de los artículos 15, numeral 2, literal b) de la Ley 91 de 1989 y 81 de la Ley 812 de 2003.

1. En todos los casos el monto de las mesadas pensionales se estableció teniendo en cuenta el 75% del promedio de los factores salariales devengados en el último año de servicios anterior a adquirir el estatus de pensionado. Los actores, sin embargo, iniciaron acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra el FOMAG, por considerar que en la base de liquidación de las prestaciones no se incluyeron todos los factores salariales a los que tenían derecho.

1. Los Juzgados Administrativos Primero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo de Pereira y Segundo, Quinto, Sexto y Octavo de Pasto accedieron a las pretensiones de las solicitudes de nulidad y restablecimiento del derecho, en primera instancia. Estos despachos estimaron que para el reconocimiento y pago de las pensiones de los docentes debía tenerse en cuenta el 75% de todos los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus de pensionado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 y al criterio sobre la falta de taxatividad legal de los factores salariales plasmado en la sentencia proferida el 4 de agosto de 2010 por la Sección Segunda del Consejo de Estado sobre la materia.

1. Por su parte, el Juzgado Tercero Administrativo de Pereira negó las pretensiones de la demanda en cuatro casos3. En particular, refirió que para determinar el ingreso base de liquidación solo se podían tener en cuenta los ingresos laborales sobre los cuales efectivamente se hubieren realizado las respectivas cotizaciones, conforme lo había dispuesto la Corte Constitucional en la sentencia SU-395 de 2017.

1. Las sentencias de primera instancia fueron apeladas por las partes vencidas. Los

Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño, al desatar los recursos, determinaron que los demandantes no tenían derecho a la reliquidación de la mesada pensional. En síntesis, hicieron referencia a la sentencia proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado el 4 de agosto de 2010 invocada por los jueces de instancia. Indicaron que pese a dicha decisión, el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 modificado por el artículo 1 de la Ley 62 del mismo año -aplicable por virtud de lo dispuesto en los artículos 81 de la Ley 812 de 2003 y 15 de la Ley 91 de 1989-, debía ser interpretado de acuerdo con el inciso 6º del Acto Legislativo 01 de 2005 y el precedente constitucional contenido en las sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-395 de 2017, los cuales dispusieron que para la liquidación de las pensiones sólo se podían tener en cuenta los factores sobre los cuales se hubieren efectuado las respectivas cotizaciones.

1. En aplicación de esta regla, los tribunales determinaron que los jueces de primera instancia no podían incluir dentro del ingreso base de liquidación factores sobre los cuales no estuviera acreditada la realización de aportes y que, además, se encontraran excluidos del texto del artículo 3 de la Ley 33 de 1985. En consecuencia, revocaron las sentencias de instancia que habían accedido a las pretensiones de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho y, por el contrario, confirmaron los fallos que habían negado la reliquidación pensional solicitada.

Fundamentos de la vulneración

1. Los docentes presentaron acción de tutela contra las sentencias dictadas en segunda instancia por los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño, por estimar vulnerados sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, al debido proceso, a la igualdad, al trabajo y a la seguridad social. Sus argumentos se resumen a continuación.

1. Los tribunales desconocieron el precedente contenido en la sentencia de unificación proferida el 4 de agosto de 2010 por la Sección Segunda del Consejo de Estado. En dicha decisión el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo habría establecido que i) el ingreso base de liquidación debía estar integrado por todos los factores salariales devengados de manera habitual y periódica como contraprestación directa de los servicios en el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus pensional, sin consideración a la realización o no de aportes sobre los mismos; ii) los factores salariales fijados en el artículo 3 de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1 de la Ley 62 del mismo año, no representan una lista cerrada de factores salariales sino, por el contrario, un catálogo enunciativo de los mismos; y iii) al momento del reconocimiento prestacional la entidad pensional puede descontar el valor de los aportes dejados de realizar por el empleador.4

1. Los tribunales accionados dejaron de aplicar la sentencia de unificación proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado el 28 de agosto de 2018. En dicha decisión se habría señalado que las reglas del IBL de la Ley 100 de 1993 no resultaban aplicables a los docentes oficiales vinculados al servicio con anterioridad a la vigencia de la Ley 812 de 2003.5

1. Los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño se apartaron de forma injustificada de la postura que habían asumido previamente sobre el mismo tema en casos similares.6

1. Los Tribunales dejaron de aplicar las leyes 91 de 1989 y 33 y 62 de 1985, los artículos 279 de la Ley 100 de 1993 y 81 de la Ley 812 de 2003, así como el parágrafo transitorio 1° del Acto Legislativo 01 de 2005. La autoridad demandada habría ignorado que la aplicación de la referida Ley 33 de 1985 no se da en virtud del régimen de transición consagrado en la Ley 100 de 1993, sino en atención a que la vinculación de los docentes se produjo antes de la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003. De este modo, en contravía de lo anterior los tribunales habrían aplicado las disposiciones de la Ley 100 de 1993, sin tener en cuenta que los docentes vinculados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003 están excluidos del sistema general de pensiones.7

1. Los tribunales ignoraron que la carga de efectuar el descuento de los aportes a pensión recaía en el empleador y, por lo tanto, dicha responsabilidad no podía ser trasladada a los accionantes.8 En contravía de los principios de favorabilidad y progresividad solo tuvieron en cuenta para efectos de liquidación de la mesada pensional los factores sobre los cuales se habían efectuado las respectivas cotizaciones.9 Finalmente, desatendieron que el parágrafo transitorio 1º del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 dispuso la protección de las “expectativas legítimas adquiridas” de los docentes vinculados con anterioridad a la vigencia de la Ley 812 de 2003.10

1. Los tribunales no tuvieron en cuenta que el precedente constitucional plasmado en las sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-395 de 2017 solamente resulta aplicable para las personas beneficiarias del régimen de transición y no para el sistema pensional docente, pues este tiene la condición de régimen exceptuado de acuerdo con lo señalado en el Acto Legislativo 01 de 2005 y, por lo tanto, no se aplica lo dispuesto en el sistema general de pensiones.11

1. Al momento de resolver los casos concretos los tribunales no tuvieron en cuenta las certificaciones de los factores salariales aportadas por los demandantes.12

Trámite procesal

1. Los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño dieron respuesta a las acciones de tutela a través de los magistrados ponentes de las decisiones cuestionadas. En resumen, pidieron declarar improcedente la solicitud o, en su defecto, negar la protección solicitada por cuanto las decisiones acusadas no incurrieron en defecto constitucional alguno. Reiteraron las razones expuestas en las sentencias censuradas y resaltaron que las mismas se adoptaron a partir de un análisis ponderado del acervo probatorio y la normatividad aplicable a la materia. Puntualizaron que los fallos se profirieron respetando el precedente fijado por la Corte Constitucional sobre la materia.

1. La Fiduprevisora S.A. -administrador de los recursos de la cuenta especial Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- intervino en todos los trámites. En cada uno de ellos pidió declarar la improcedencia de la acción de tutela, pues a su juicio los tribunales acusados actuaron de conformidad con la normatividad establecida y respetando el debido proceso.

1. Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional pidió negar las pretensiones de las solicitudes de tutela.

Sentencias objeto de revisión

De las decisiones de primera instancia

De las decisiones de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado

1. La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado negó la tutela solicitada en los expedientes 2, 8, 22 y 28. Indicó que el Tribunal Administrativo de Risaralda no incurrió en yerro constitucional, ya que sus decisiones estuvieron motivadas en el ordenamiento jurídico aplicable al caso. En ese sentido, resaltó que los fallos cuestionados tomaron en consideración el contenido del artículo 3 de la Ley 33 de 1985 –modificado por el artículo 1 de la Ley 62 del mismo año-, el Acto Legislativo 01 de 2005 y la sentencia SU-395 de 2017. Señaló que, a partir de ahí y en uso de su autonomía el Tribunal estimó que no resultaba procedente incluir dentro del ingreso base de liquidación factores salariales sobre los cuales

no se habían realizado cotizaciones.

De las decisiones de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado

1. La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado negó la tutela solicitada en los expedientes 1, 3, 4, 9 y 31. Indicó que los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño no incurrieron en yerro constitucional, pues sus decisiones estuvieron motivadas en el ordenamiento jurídico aplicable al caso. En ese sentido, resaltaron que si bien el precedente es de obligatorio acatamiento, la autoridad judicial podía separarse de él siempre que explicara de forma transparente y razonada su postura. Estimó que en el caso concreto los Tribunales accionados cumplieron dicha carga y, en atención a su autonomía e independencia interpretativa, acogieron la tesis trazada por la Corte Constitucional. Precisaron que si bien los supuestos fácticos de la sentencia SU-395 de 2017 no se referían a la situación pensional de los docentes, la misma sí aludía a la determinación de los factores de liquidación de la mesada, en aplicación a lo previsto en el artículo 48 superior.

De las decisiones de la Sección Cuarta del Consejo de Estado

1. La Sección Cuarta del Consejo de Estado concedió la tutela solicitada en los expedientes 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30 y 32. Indicó que la pensión de jubilación de los accionantes estaba gobernada por lo consagrado en los artículos 15 de la Ley 91 de 1989 y 3 de la Ley 33 de 1985, pues se vincularon al servicio docente con antelación a la entrada en vigor del artículo 81 de la Ley 812 de 2003. En ese sentido, señaló que a los peticionarios no les resultaba aplicable el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pues el artículo 279 de la misma legislación exceptuó del sistema general de pensiones a los maestros afiliados al FOMAG. Expresó que dicho criterio fue admitido en sentencia de unificación dictada por la Sala Plena del Consejo de Estado el 28 de agosto de 2018.

1. En ese orden de ideas, advirtió que la aplicación de las reglas contenidas en las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 configuraba un defecto sustantivo, en tanto dichas decisiones regulaban un supuesto de hecho distinto. Atendiendo a lo expuesto, dejó sin efecto las sentencias atacadas y le ordenó a los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño que, en el término no mayor a veinte días contados a partir de la comunicación de la providencia, emitieran una nueva decisión de conformidad con las razones indicadas en la parte motiva de la decisión de tutela.

De las decisiones de la Sección Quinta del Consejo de Estado

1. La Sección Quinta del Consejo de Estado concedió la tutela solicitada en el expediente 18. Sostuvo que si bien el precedente consagrado en la sentencia proferida el 4 de agosto de 2010 por la Sección Segunda del Consejo de Estado no analizó expresamente la situación de los docentes, sí estableció una regla aplicable en relación con la liquidación de las pensiones reconocidas con sustento en el artículo 3 de la Ley 33 de 1985. Así mismo, indicó que la sentencia SU-395 de 2017 no resultaba aplicable al asunto, pues la misma no analizó el régimen pensional exceptuado de los docentes vinculados con anterioridad a la vigencia de la Ley 812 de 2003 y, por el contrario, tan solo se pronunció sobre el régimen de transición fijado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

1. Bajo tal óptica, advirtió que el Tribunal incurrió en desconocimiento del referido precedente del 4 de agosto de 2010 de la Sección Segunda del Consejo, ya que el caso concreto estaba gobernado por la Ley 33 de 1985 en atención al régimen exceptuado de los docentes previsto en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y, por lo tanto, resultaba procedente la tutela de los derechos vulnerados. En consecuencia, dejó sin efecto la sentencia atacada y le ordenó al Tribunal Administrativo de Nariño que, en el término no mayor a treinta días, emitiera una nueva decisión de conformidad con las razones indicadas en la parte motiva de la decisión de tutela.

Impugnación

1. Las partes vencidas impugnaron las sentencias de primera instancia, salvo en los casos 6 y 18. En síntesis, los accionantes emplearon argumentos semejantes a los expuestos en las demandas de tutela, mientras que el Tribunal Administrativo de Risaralda reiteró las razones señaladas en sus intervenciones de oposición. A su vez, el Tribunal Administrativo de Nariño únicamente impugnó la decisión de primera instancia dictada en el expediente 32, pero se abstuvo de desarrollar los motivos de su inconformidad.

De las decisiones de segunda instancia

De la decisión de la Sección Primera del Consejo de Estado

1. La Sección Primera del Consejo de Estado negó la impugnación formulada por el Tribunal Administrativo de Nariño en el expediente 32. Sostuvo que en materia de acción de tutela contra providencias judiciales es necesario exponer las razones que justifican el desacuerdo con la decisión cuestionada. En ese sentido, advirtió que el Tribunal no cumplió con esta carga al momento de formular la impugnación, pues la magistrada inconforme se limitó a

señalar que no compartía la decisión de instancia, sin precisar los motivos de su descontento.

De las decisiones de la Sección Cuarta del Consejo de Estado

1. La Sección Cuarta del Consejo de Estado revocó las sentencias de instancia que habían negado el amparo en los expedientes 1, 2, 3, 4, 8, 9, 22, 28 y 31 y, en su lugar, concedió la protección solicitada. Indicó que la pensión de jubilación de los accionantes estaba gobernada por lo consagrado en los artículos 15 de la Ley 91 de 1989 y 3 de la Ley 33 de 1985, pues se vincularon al servicio docente con antelación a la entrada en vigor del artículo 81 de la Ley 812 de 2003. En ese sentido, señaló que a los peticionarios no les resultaba aplicable el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pues el artículo 279 de la misma legislación exceptuó del sistema general de pensiones a los maestros afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. Expresó que dicho criterio fue admitido en sentencia de unificación dictada por la Sala Plena del Consejo de Estado el 28 de agosto de 2018.

1. En ese orden de ideas, advirtió que la aplicación de las reglas contenidas en las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 configuraba un defecto sustantivo, en tanto dichas decisiones regulaban un supuesto de hecho distinto. Atendiendo a lo expuesto, dejó sin efecto las sentencias atacadas y le ordenó a los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño que, en el término no mayor a veinte días contados a partir de la comunicación de la providencia, emitieran una nueva decisión de conformidad con las razones indicadas en la parte motiva de la decisión de tutela.

De las decisiones de la Sección Quinta del Consejo de Estado

1. La Sección Quinta del Consejo de Estado confirmó las sentencias de instancia que habían concedido la tutela en los expedientes 5, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 29 y 30. Sostuvo que si bien el precedente consagrado en la sentencia proferida el 4 de agosto de 2010 por la Sección Segunda del Consejo de Estado no analizó expresamente la situación de los docentes, sí estableció una regla aplicable en relación con la liquidación de las pensiones reconocidos con sustento en el artículo 3 de la Ley 33 de 1985. Así mismo, indicó que la sentencia SU-395 de 2017 no resultaba aplicable al asunto, pues la misma no analizó el régimen pensional exceptuado de los docentes vinculados con anterioridad a la vigencia de la Ley 812 de 2003 y, por el contrario, tan solo se pronunció sobre el régimen de transición fijado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

1. Bajo tal óptica, advirtió que los tribunales incurrieron en desconocimiento del referido precedente del 4 de agosto de 2010 de la Sección Segunda del Consejo, ya que el caso concreto estaba gobernado por la Ley 33 de 1985 en atención al régimen exceptuado de los docentes previsto en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y, por lo tanto, resultaba procedente la tutela de los derechos vulnerados.

Actuaciones en sede de revisión

1. Mediante escrito del 1º de agosto de 2019 el magistrado José Fernando Reyes Cuartas puso a consideración de la Sala Octava de Revisión los motivos por los cuales consideraba que se encontraba incurso en causal de impedimento para conocer del presente asunto. Lo anterior, conforme a lo señalado en el artículo 39 del Decreto Ley 2591 de 199113 y el artículo 99 del Acuerdo 02 de 201514 de la Corte Constitucional.

1. En concreto, señaló que de acuerdo con el artículo 56 numeral 1° del Código de Procedimiento Penal es causal de impedimento "que el funcionario judicial, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o algún pariente suyo dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, tenga interés en la actuación procesal". De este modo, estimó que la mencionada causal se estructuraba por cuanto las reglas jurisprudenciales que se fijarían en la sentencia de revisión frente a la reliquidación de las pensiones de los docentes podrían incidir en la prestación reconocida por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales a una de sus familiares en segundo grado de consanguinidad.

1. Pese a lo anterior, a través de auto del 15 de octubre de 2019 –comunicado el 21 del mismo mes y año- los magistrados Alberto Rojas Ríos y Carlos Bernal Pulido negaron la solicitud. En ese sentido, indicaron que no se configuraba la causal de impedimento toda vez que la pariente del magistrado ponente "no tiene una expectativa manifiesta que le genere una utilidad o menoscabo a sus intereses, que se relacionen con las resueltas del proceso de tutela, comoquiera que no es parte dentro del mismo y la decisión del caso no afectaría el estado en el que se encuentra".

1. A través de oficios del 21 y 28 de noviembre y del 6 de diciembre de 2019 -respectivamente-, la Secretaria de Educación de Risaralda, la Directora Administrativa de Talento Humano de la Alcaldía de Pereira y un profesional del municipio de Dosquebradas remitieron la información solicitada.

1. Por medio de auto del 12 de diciembre de 2019 el magistrado sustanciador le solicitó al Juzgado Segundo Administrativo de Pereira y al Tribunal Administrativo de Risaralda que remitieran copia física o magnética de las sentencias proferidas en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, referidas en los expedientes de revisión de tutela 12 y 20. El 21 de enero de 2020 la Secretaría General de esta Corporación remitió copia de las providencias solicitadas al Juzgado Segundo Administrativo de Pereira y al Tribunal Administrativo de Risaralda.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Sala es competente para analizar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Planteamiento del caso y formulación del problema jurídico

1. El artículo 279 de la Ley 100 de 1993 excluyó del sistema general de pensiones a los docentes oficiales afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. Por consiguiente, en materia pensional los maestros continuaron rigiéndose por la Ley 33 de 1985, aplicable por remisión del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

1. Luego, el artículo 81 de la Ley 812 de 2003 dio por finalizada dicha situación e incluyó a los docentes oficiales en el sistema general de pensiones. Empero, la referida reforma estableció que los maestros vinculados al servicio con anterioridad a su entrada en vigor seguirían sujetos al régimen anterior, mientras que los que lo hicieran con posterioridad a dicha fecha estarían gobernados por las normas de la Ley 100 de 1993, salvo en lo que tiene que ver con la edad para acceder a la pensión, la cual sería de 57 años para hombres y mujeres.

1. Bajo tal contexto, cabe precisar que en el presente caso todos los docentes accedieron a una pensión de jubilación en atención a lo consagrado en la Ley 33 de 1985, pues su vinculación al servicio se dio con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003. Aunque el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 consagró un listado de factores salariales, el

Consejo de Estado en decisión del 4 de agosto de 2010 estableció que el mismo era de carácter abierto y que, por lo tanto, en el ingreso base de liquidación se debían incluir todos los factores que tuvieran una connotación salarial, incluso si sobre estos no se efectuaron aportes.

1. Los maestros accionantes entendieron que sus pensiones fueron liquidadas de manera errónea y, por ello, solicitaron su reajuste por vía judicial (supra, 3 a 6). En lo que interesa al presente recuento, los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño se apartaron en segunda instancia de la tesis expuesta en el fallo del 4 de agosto de 2010 por el Consejo de Estado y, en su lugar, acogieron la postura asumida por la Corte Constitucional en relación con la inclusión en el IBL solamente de los factores salariales sobre los cuales se hubieren realizado aportes, en virtud de lo consagrado en el Acto Legislativo 01 de 2005. En consecuencia, en aplicación del referido precedente constitucional, los tribunales negaron la reliquidación pensional solicitada (supra, 7 y 8).

1. Los accionantes, en suma, estiman que los tribunales acusados incurrieron en defectos constitucionales que, a la postre, violaron sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad, al trabajo y a la seguridad social (supra, 9 a 16). En todos los casos acumulados al presente asunto los jueces de tutela dieron la razón a los solicitantes y otorgaron el amparo constitucional. Algunos lo hicieron en primera instancia, mientras que otros concedieron la protección en segunda instancia y, por consiguiente, revocaron las decisiones que habían negado la tutela (supra, 21 a 32).

1. De acuerdo con los hechos expuestos y las precisiones realizadas, corresponde a la Sala Octava de Revisión comprobar en un primer momento si en este caso se cumplen los presupuestos procesales de la acción de tutela contra providencias judiciales.

1. De encontrarlos satisfechos, determinará si las autoridades judiciales accionadas incurrieron en causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. En concreto, establecerá si se configuraron los siguientes defectos constitucionales:

1. ¿Los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño incurrieron en desconocimiento del precedente judicial vertical al no resolver presuntamente los asuntos sometidos a su consideración con sustento en las reglas plasmadas en las sentencias del 4 de agosto de 2010 y del 28 de agosto de 2018 proferidas por la Sección Segunda y por la Sala Plena del Consejo de Estado, respectivamente?

1. ¿Los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño incurrieron en desconocimiento del precedente judicial horizontal al no resolver presuntamente los asuntos sometidos a su consideración con sustento en las reglas plasmadas en sentencias que previamente ellos mismos habían adoptado en asuntos similares?

1. ¿Los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño incurrieron en defecto sustantivo al presuntamente dejar de aplicar en las sentencias cuestionadas las leyes 91 de 1989 y 33 y 62 de 1985, los artículos 279 de la Ley 100 de 1993 y 81 de la Ley 812 de 2003, así como el parágrafo transitorio 1° del Acto Legislativo 01 de 2005 y al aplicar, por el contrario, las disposiciones de la Ley 100 de 1993 sin tener en cuenta que los docentes vinculados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003 están excluidos del sistema general de pensiones?

1. ¿Los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño incurrieron en defecto sustantivo al aplicar el precedente constitucional plasmado en las sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-395 de 2017 a los casos de los accionantes, sin tener en cuenta que los docentes vinculados al servicio antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003 están exceptuados del sistema general de pensiones y, por lo tanto, no son beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993?

1. ¿Los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño incurrieron en defecto fáctico al dejar de valorar las certificaciones de las horas extras y las primas de servicios, de navidad y alimentación aportadas por los demandantes?

1. Para dar solución a los anteriores problemas jurídicos, la Sala Octava de Revisión reiterará la jurisprudencia relativa a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; el defecto por desconocimiento del precedente; el defecto sustantivo; y el defecto fáctico. Posteriormente, aplicará estas reglas jurisprudenciales para solucionar los casos concretos.

La acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia.15

1. De acuerdo con la primera disposición toda persona puede acudir a la acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quién actúe a su nombre, la protección inmediata

de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de "cualquier autoridad pública". La Convención, por su parte, establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención, "aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúan en ejercicio de sus funciones oficiales".

1. Sin embargo, la acción de tutela contra providencias judiciales resulta residual y excepcional por varios motivos. Por una parte, los procesos judiciales constituyen en sí mismos instrumentos de protección y realización de derechos, incluidos los fundamentales y, por lo tanto, es en esos escenarios que se deben resolver prima facie las disputas que envuelven su aplicación a un caso concreto, a través de los recursos ordinarios y extraordinarios que establece el respectivo trámite. Así mismo, el principio de independencia judicial busca impedir que al momento de adoptar sus decisiones los jueces naturales del proceso se vean coaccionados por elementos ajenos a su discernimiento y al imperio de la ley. Por último, los postulados de cosa juzgada y seguridad jurídica dotan de inmutabilidad e intangibilidad a las decisiones judiciales en su condición de instancias de resolución definitiva de conflictos y de cierre de disputas jurídicas que, por consiguiente, el ordenamiento superior persigue salvaguardar como elementos necesarios para la convivencia pacífica.

1. Pese a lo anterior, la acción de tutela contra providencias judiciales cumple valiosos propósitos en el marco del Estado Social de Derecho. A través de este instrumento se garantiza el respeto y realización definitiva de los derechos fundamentales en el escenario judicial (art. 2 C. Pol.) y, por esa vía, la supremacía y fuerza vinculante de la Constitución (art. 3 C. Pol.). La revisión eventual de las sentencias de tutela por parte de la Corte Constitucional materializa el principio de igualdad, ya que la labor de unificación jurisprudencial que realiza este Tribunal consolida la lectura estable de las cláusulas de derecho fundamental, ante las diversas posturas que se puedan presentar frente a las mismas dado su carácter abierto e indeterminado (art. 241-9). Igualmente, la tutela contra sentencias supone un medio adecuado para irradiar en el derecho legislado, aplicable en los trámites judiciales ordinarios, la perspectiva de los valores, principios, derechos y fines esenciales consagrados en la Constitución. La fuerza expansiva de las normas de derecho fundamental, consecuencia de su estructura e importancia sustantiva, imponen a las autoridades un verdadero deber de asegurar que la interpretación de todas las fuentes formales del derecho ordinario se lleve a efecto a partir de la consideración y aplicación de los contenidos constitucionales relevantes. Se concreta así, una de las dimensiones del deber constitucional de asegurar la supremacía de la Constitución (arts. 2 y 4 C. Pol.).

1. Bajo ese entendido, en el Estado Constitucional colombiano la armonización de los principios de independencia judicial, cosa juzgada y seguridad jurídica, por un lado, y primacía y efectividad de los derechos fundamentales, por otro, se alcanza a través de la procedencia excepcional y residual de la acción de tutela contra providencias judiciales,

conforme a las reglas decantadas por esta Corporación. La sentencia C-590 de 2005 consolidó la jurisprudencia sobre la materia y distinguió entre los requisitos de procedibilidad formal y los presupuestos de procedencia material o de fondo de la acción de tutela contra providencias judiciales. En general, sin hacer de la acción un recurso excesivamente técnico, estos elementos fijan la metodología y las pautas de admisibilidad del amparo y establecen el alcance y límites del escrutinio del juez constitucional.

1. En relación con los requisitos de procedibilidad formal es necesario acreditar:

i) Que la cuestión que se discuta resulta de evidente relevancia constitucional. Teniendo en cuenta que el juez de tutela carece de competencia para dirimir disputas de índole estrictamente legal, económicas o de conveniencia, es necesario que el asunto sometido a su conocimiento verse sobre cuestiones relacionadas con la garantía de los derechos fundamentales y que planteen un verdadero debate fáctico y normativo de naturaleza constitucional. No puede tratarse de una relevancia constitucional genérica que permita que todas las posibles críticas de una decisión judicial sean planteadas como una infracción del derecho al debido proceso o de acceso a la administración de justicia. Se trata de algo más: el problema llevado a la jurisdicción constitucional debe suscitar una discusión constitucional específica.

ii) Que se han agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. Este presupuesto impide que la acción de tutela desplace los mecanismos ordinarios de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces, y que sea empleada para revivir términos vencidos por negligencia de las partes. Esta exigencia implica, además, que de haber existido oportunidad, el problema constitucional específico se haya propuesto y discutido en el curso del proceso. De este modo se garantiza el carácter subsidiario y residual de la acción, se protegen las competencias de los jueces de las demás jurisdicciones así como los terceros que pueden afectarse con la revisión constitucional de una providencia judicial.

iii) Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la acción de tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De esta manera, el sometimiento de la acción a criterios de razonabilidad y proporcionalidad en relación con el tiempo transcurrido entre la posible transgresión y la presentación del amparo constitucional concilia los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica y el mandato de efectividad de los derechos fundamentales, pues admite el ejercicio de la acción siempre que esta no se interponga en cualquier tiempo sino en un plazo que, sin ser perentorio, se encuentre justificado.17

iv) Que cuando se trate de una irregularidad procesal quede claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. En ese sentido no cualquier error o equivocación en el trámite ordinario da lugar a la procedibilidad de la acción, ya que el mismo debe tener una entidad suficiente para incidir probablemente en el resultado del proceso y en la afectación del derecho fundamental invocado.

v) Que el accionante identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible. En esa dirección, el solicitante debe exponer los hechos que generaron la posible afectación, el fundamento de la violación alegada y dar cuenta de que la misma fue planteada al interior del proceso ordinario, siempre que ello hubiere sido posible.

vi) Que no se trate de sentencias de tutela. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales por vía de tutela tienen su cierre en las sentencias que adopta esta Corporación en ejercicio de su función de revisión eventual o en la decisión de no selección de las decisiones proferidas en las instancias. En ambos casos las respectivas sentencias hacen tránsito a cosa juzgada constitucional18.

1. En todo caso, el examen de estos requisitos se debe realizar atendiendo a las condiciones del caso concreto y, en particular, a las circunstancias en que se encuentre el solicitante (arts. 13 y 228 C. Pol. y art. 6-1 Decreto Ley 2591 de 1991). Por ejemplo, si la acción de tutela se interpone contra una decisión de una Alta Corte el escrutinio debe ser más restrictivo en tanto se trata de órganos judiciales que definen y unifican la jurisprudencia en su respectiva jurisdicción. Empero, si la protección es pedida por un sujeto de especial protección constitucional el juez de tutela debe valorar la incidencia que sus específicas condiciones materiales de existencia pudieron tener en el cumplimiento de los requisitos formales de procedibilidad y en el ejercicio efectivo de su derecho al acceso a la administración de justicia. En ese sentido, no se debe perder de vista que las reglas decantadas en la sentencia C-590 de 2005 son producto de una ponderación estándar de los principios de independencia judicial, cosa juzgada, seguridad jurídica y primacía y efectividad de los derechos fundamentales. Por lo tanto, es posible que la ponderación de estos principios dé lugar a soluciones distintas en asuntos concretos en que sea necesario otorgar mayor peso a una faceta específica de un derecho fundamental en juego y, por lo tanto, suponer adecuaciones a las reglas generales de procedibilidad e incluso excepciones a las mismas19.

1. Finalmente, frente a las causales de procedencia material o de fondo la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que se debe comprobar la ocurrencia de al menos un defecto constitucional con trascendencia suficiente para comportar la lesión de un derecho fundamental. Estos pueden ser: i) defecto orgánico; ii) defecto procedimental absoluto; iii) defecto fáctico; iv) defecto material o sustantivo; v) error inducido; vi) decisión sin motivación; vii) desconocimiento del precedente; viii) violación directa de la Constitución o ix) exceso ritual manifiesto.20 Atendiendo al carácter instrumental y metodológico de estas causales es posible que una misma situación de lugar a la ocurrencia de uno o más defectos al mismo tiempo, pues no existe un límite indivisible entre ellos.

1. En definitiva, los presupuestos generales de procedibilidad y las causales específicas de procedencia suponen pautas metodológicas que limitan la competencia del juez constitucional al momento de examinar una acción de tutela propuesta contra una decisión judicial. Los mismos tienen por objeto realizar el mandato de efectividad de los derechos fundamentales en un escenario de respeto por los principios de autonomía e independencia judicial, cosa juzgada y seguridad jurídica. De ahí que el juez constitucional carezca de competencia para reemplazar al juez de la causa en la interpretación del derecho legislado o en la evaluación detenida de las pruebas del caso o para imponer su criterio en debates de orden legal que corresponden a otras autoridades judiciales. Su papel se reduce a asegurar de manera residual y excepcional la protección de los derechos fundamentales en los trámites judiciales, conforme a las reglas señaladas en esta sentencia.

Defecto por desconocimiento del precedente judicial vertical y horizontal. Reiteración de jurisprudencia.21

1. En virtud del principio de igualdad, los asociados tienen derecho a recibir un trato igual ante la ley y las autoridades.22 En la esfera judicial, dicho mandato se materializa en el deber de proferir decisiones análogas ante casos similares; en ese orden, una decisión que se aparta del precedente establecido infringe la garantía consagrada en el artículo 13 superior.23

1. Esta Corporación ha expuesto que el precedente judicial, entendido como “la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, [y que] debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”24, tiene dos categorías: (i) el horizontal, referido a las providencias judiciales emitidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o el mismo funcionario; y (ii) el vertical, que atiende a las decisiones judiciales del superior funcional jerárquico o del órgano de cierre encargado de unificar la jurisprudencia en su jurisdicción.

1. Ciertamente, a las autoridades judiciales, específicamente los órganos de cierre, les corresponde el deber de unificar su jurisprudencia “de tal manera que los pronunciamientos por ellas emitidos se conviertan en precedente judicial de obligatorio cumplimiento”, en virtud de los artículos 234, 237 y 241 de la Constitución.

1. La obligatoriedad de este último, atiende además al señalado “principio de igualdad y limita la autonomía de los jueces inferiores, a quienes les corresponde seguir la postura de las altas cortes o los tribunales”25; de manera que las autoridades judiciales deben aplicar en situaciones análogas aquellas consideraciones jurídicas “ciertas y directamente relacionadas” que emplearon los superiores jerárquicos, así como de las Corporaciones de cierre, a menos que expresen razones serias y suficientes para apartarse.

1. En el supuesto de que se incumpla este deber y la decisión judicial contenga una respuesta contraria a la que surgiría del precedente aplicable, a primera vista podría considerarse que la misma es irrazonable e incurre en arbitrariedad, porque “carece de la debida justificación o comporta el desconocimiento de normas de mayor jerarquía, dentro de las cuales se encuentran los postulados constitucionales y las sentencias con efectos erga omnes de la Corte Constitucional, así como la doctrina probable adoptada por la Corte Suprema de Justicia y por el Consejo de Estado en su labor de unificación de la jurisprudencia constitucional”26.

1. En consonancia, de manera reiterada la Corte ha señalado los criterios para identificar o determinar la configuración del defecto por desconocimiento del precedente, así: “i) determinar la existencia de un precedente o de un grupo de precedentes aplicables al caso concreto y distinguir las reglas decisionales contenidas en los mismos. ii) Comprobar que el fallo judicial impugnado debió tomar en cuenta necesariamente tales precedentes pues de no hacerlo incurriría en un desconocimiento del principio de igualdad. iii) Verificar si el juez tuvo razones fundadas para apartarse del precedente judicial (…)”.27

1. En relación con este último aspecto, la sentencia T-109 de 2019 precisó que “el deber de aplicación del precedente no es absoluto, por lo que el funcionario judicial puede apartarse válidamente del mismo, en virtud de los principios de independencia y autonomía judicial. Para hacerlo, el juzgador debe: (i) hacer referencia al precedente que va a abstenerse de aplicar –carga de transparencia–; y (ii) ofrecer una justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada, que manifieste las razones por las que se aparta de la regla jurisprudencial previa –carga de argumentación–. Así se protege el carácter dinámico del derecho y la autonomía e independencia de la cual gozan los jueces. || En esa medida, solo cuando un juez se separa de un precedente establecido, sin cumplir con la carga ya descrita, incurre en

la causal especial de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales referente al desconocimiento del precedente judicial. Ello debido a que, con ese actuar, vulnera los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de las personas que acudieron a la administración de justicia".28

1. En suma, cuando se alega el desconocimiento del precedente, es necesario verificar que los casos omitidos sean semejantes, así como el cumplimiento de las hipótesis arriba mencionadas; en otras palabras, que exista una decisión que resolvió un caso con supuestos fácticos y jurídicos iguales, y que el fallador se apartó de dicha línea de argumentación sin justificación válida. Es importante destacar que el precedente fijado por la Sala Plena de la Corte Constitucional solo puede ser modificado por la misma corporación.

Defecto material o sustantivo. Reiteración de jurisprudencia.29

1. Este yerro parte del reconocimiento de que la competencia asignada a las autoridades judiciales para interpretar y aplicar las normas jurídicas en ningún caso es absoluta30. En consecuencia, tiene lugar cuando "la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto". La Corte ha reconocido que si bien las autoridades judiciales gozan de autonomía e independencia, en todo caso, sus disposiciones deben ajustarse al marco de la Constitución31.

"(i) Cuando existe una carencia absoluta de fundamento jurídico. En este caso la decisión se sustenta en una norma que no existe, que ha sido derogada, o que ha sido declarada inconstitucional34.

(ii) La aplicación de una norma requiere interpretación sistemática con otras que no son tenidas en cuenta y resultan necesarias para la decisión adoptada35.

(iii) Por aplicación de normas constitucionales pero no aplicables al caso concreto. En este evento, la norma no es inconstitucional pero al ser aplicada al caso concreto vulnera derechos fundamentales, razón por lo que debe ser igualmente inaplicada36.

(iv) Porque la providencia incurre en incongruencia entre los fundamentos jurídicos y la decisión. Esta situación se configura cuando la resolución del juez no corresponde con las motivaciones expuestas en la providencia37.

(v) Al aplicar una norma cuya interpretación desconoce una sentencia de efectos erga omnes. En esta hipótesis se aplica una norma cuyo sentido contraría la ratio decidendi de

una sentencia que irradia sus efectos a todo el ordenamiento jurídico38.

(vi) Por aplicación de normas abiertamente inconstitucionales, evento en el cual si bien el contenido normativo no ha sido declarado inexequible, este es abiertamente contrario a la constitución39.

Adicionalmente, esta Corte ha señalado40 que una autoridad judicial puede incurrir en defecto sustantivo por interpretación irrazonable, en al menos dos hipótesis: (i) cuando le otorga a la disposición jurídica un sentido y alcance que esta no tiene (contraevidente); o (ii) cuando le confiere a la disposición infraconstitucional una interpretación que en principio resulta formalmente posible a partir de las varias opciones que ofrece, pero que en realidad contraviene postulados de rango constitucional o conduce a resultados desproporcionados".

1. Así mismo, se destaca que este defecto implica que el funcionario judicial desconozca o se aparte de forma abierta de los parámetros constitucionales y legales41, circunstancia que debe ser analizada bajo el entendido que, en principio, el juez de tutela, no está llamado a definir la forma correcta de interpretación del derecho; sin embargo, en aquellos eventos en los que la hermenéutica dada por el juez ordinario carezca de razonabilidad, se torna procedente su intervención42.

1. En definitiva, el defecto material o sustantivo se ha manifestado en la existencia de un yerro en el proceso de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas sometidas al conocimiento del juez, o en aquellos eventos en que las decisiones judiciales presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión, desconociendo parámetros constitucionales y legales; en todo caso, pese a que a las autoridades judiciales gozan de autonomía e independencia, su actuación debe acompasarse con el orden jurídico y los principios, garantías y derechos emanados de la Carta Política43. Se trata en estos casos de garantizar la correcta aplicación del derecho como una condición de respeto del debido proceso y del derecho de acceder a la administración de justicia.

Defecto fáctico. Reiteración de jurisprudencia.44

1. La jurisprudencia constitucional45 ha señalado que el defecto fáctico se presenta cuando el funcionario judicial emite una providencia "(…) sin que los hechos del caso se subsuman adecuadamente en el supuesto de hecho que legalmente la determina46, como consecuencia de una omisión en el decreto47 o valoración de las pruebas; de una valoración irrazonable de las mismas; de la suposición de una prueba, o del otorgamiento de un alcance contraevidente a los medios probatorios".

1. Se puede estructurar a partir de una dimensión negativa y otra positiva, “La negativa surge de las omisiones o descuido de los funcionarios judiciales en las etapas probatorias, verbi gratia, (i) cuando sin justificación alguna no valora los medios de convicción existentes en el proceso, los cuales determinan la solución del caso objeto de análisis; (ii) resuelve el caso sin tener las pruebas suficientes que sustentan la decisión48; y (iii) por no ejercer la actividad probatoria de oficio, es decir, no ordenar oficiosamente la práctica de pruebas, cuando las normas procesales y constitucionales así lo determinan”49.

1. Será positiva la dimensión, cuando se trata de acciones positivas del juez, por tanto, se incurre en ella “(i) cuando se evalúa y resuelve con fundamento en pruebas ilícitas, siempre que estas sean el fundamento de la providencia50; y (ii) decidir con pruebas, que por disposición de la ley, no es demostrativa del hecho objeto de la decisión”51.

1. La Corte ha precisado que la acción de tutela puede fundamentarse en el defecto fáctico solo cuando se demuestra que el funcionario judicial valoró la prueba de manera arbitraria. Ello significa que el yerro en la valoración de los medios de convicción, “debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, en la medida que el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto, según las reglas generales de competencia”52.

1. En sentencia SU-768 de 2014 mantuvo esa línea al indicar: “entendiendo que la autonomía judicial alcanza su máxima expresión en el análisis probatorio, el defecto fáctico debe satisfacer los requisitos de irrazonabilidad y trascendencia53: (i) El error denunciado debe ser ‘ostensible, flagrante y manifiesto’54, y (ii) debe tener ‘incidencia directa’, ‘transcendencia fundamental’ o ’repercusión sustancia” en la decisión judicial adoptada, lo que quiere decir que, de no haberse presentado, la decisión hubiera sido distinta”55.

1. En principio, la estimación que de las pruebas hace el juez natural es libre y autónoma, y no puede ser desautorizada por un criterio distinto emitido por el juez constitucional. Al respecto, en sentencia SU-489 de 2016 expresó la Corte:

“La intervención del juez de tutela, frente al manejo dado por el juez natural es, y debe ser, de carácter extremadamente reducido. El respeto por el principio de autonomía judicial y el principio del juez natural, impiden que en sede de tutela se lleve a cabo un examen exhaustivo del material probatorio.

Las diferencias de valoración que puedan surgir en la apreciación de una prueba no pueden considerarse ni calificarse como errores fácticos. Frente a interpretaciones diversas y razonables, es el juez natural quien debe determinar, conforme a los criterios de la sana crítica, y en virtud de su autonomía e independencia, cuál es la que mejor se ajusta al caso concreto. El juez del proceso, en ejercicio de sus funciones, no solo es autónomo sino que sus actuaciones están amparados por el principio de la buena fe, lo que le impone al juez de tutela la obligación de asumir, en principio y salvo hechos que acrediten lo contrario, que la valoración de las pruebas realizadas por aquel es razonable y legitima"56.

1. Al respecto, la intervención del juez de tutela frente al manejo dado por el juez natural "es, y debe ser, de carácter extremadamente reducido"57. Las diferencias de valoración que puedan surgir en la apreciación de una prueba no pueden considerarse ni calificarse como errores fácticos, en tanto el juez del proceso "no solo es autónomo sino que sus actuaciones están amparadas por el principio de la buena fe, lo que le impone al juez de tutela la obligación de asumir, en principio y salvo hechos que acrediten lo contrario, que la valoración de las pruebas realizadas por aquel es razonable y legítima"58.

1. Bajo ese entendido, para que se configure este defecto, el error valorativo "debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto"59.

1. Recapitulando, el defecto fáctico se estructura cuando la decisión judicial es el producto de un proceso en el cual (i) se omitió la práctica de pruebas esenciales para definir el asunto; (ii) se practicaron pero no se valoraron bajo el tamiz de la sana crítica; y (iii) los medios de convicción son ilegales o carecen de idoneidad. El error debe ser palmario e incidir directamente en la decisión, puesto que el juez de tutela no puede convertirse en una tercera instancia.

Del caso concreto

1. A continuación la Sala Octava de Revisión comprobará si las demandas de tutela presentadas contra los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño satisfacen los presupuestos procesales de la acción de tutela contra providencias judiciales. De encontrarlos satisfechos, determinará si las autoridades judiciales accionadas incurrieron en causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, conforme se indicó en el planteamiento y la formulación del problema jurídico (supra, 40 a 52).

Verificación del cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad

1. La Sala considera que en el presente asunto se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, como pasa a explicarse:

i) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional.

1. De acuerdo con los accionantes los tribunales censurados habrían incurrido en defecto por desconocimiento del precedente vertical del Consejo de Estado, desconocimiento del precedente propio (horizontal), defecto sustantivo y defecto fáctico. Lo anterior, al momento de resolver en segunda instancia los recursos de apelación propuestos en los trámites de nulidad y restablecimiento del derecho que buscaban la reliquidación de la mesada pensional de los solicitantes. En esa dirección, la controversia suscitada tiene relevancia constitucional por cuanto alude prima facie a la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad, al trabajo y a la seguridad social, invocados en las demandas de tutela. Destaca la Corte que en este caso el debate gira alrededor del alcance de normas constitucionales que se adscriben al Acto legislativo 01 de 2005 y a la interpretación que del mismo se ha hecho en la jurisprudencia constitucional, de modo que existe una cuestión constitucional especifica que puede ser abordada por este Tribunal.

ii) Que se han agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada

1. Los accionantes agotaron todos los medios de protección que se encontraban a su alcance para lograr una decisión favorable a sus intereses. De este modo, las decisiones atacadas corresponden a sentencias de segunda instancia que resolvieron el recurso ordinario de apelación y contra las cuales no procede reproche ordinario alguno. Así mismo, no es procedente el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 248 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), toda vez que las causales que lo hacen procedente -art. 250- son taxativas y tienen naturaleza restringida. En ese sentido, las situaciones planteadas en el caso bajo examen relacionadas con la inobservancia de normas de rango legal y constitucional, el desconocimiento del precedente horizontal y vertical y la valoración errada de las pruebas no pueden ser cuestionadas a través de este mecanismo.

1. Adicionalmente, valga aclarar que tampoco es viable el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia dispuesto en los artículos 256 y 257 del referido código, ya que el mismo no procede en el presente caso por el criterio de la cuantía. De esta forma, toda vez que en primera instancia conocieron de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho los juzgados administrativos del circuito, se infiere que la cuantía de los asuntos no excedía los 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes, conforme al artículo 155 numeral 2 del CPACA. En consecuencia, tampoco se cumplen los parámetros previstos en el artículo 257 del CPACA para la procedencia del recurso extraordinario de unificación jurisprudencial, el cual exige cuantías superiores a dicho monto.

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

1. Según se advierte en el siguiente cuadro, ninguna de las acciones de tutela se presentó en un término que supere los seis meses contados desde el momento en que se profirió la sentencia y la fecha en que se radicó la demanda – ese plazo incluso podría ser menor si en lugar de la fecha de adopción de la sentencia se toma el instante de notificación de la misma-. La Sala encuentra que ese término resulta razonable y proporcionado atendiendo a la complejidad del asunto y al estándar flexible sobre la materia, dispuesto en la jurisprudencia constitucional.

Caso

Expediente

Fecha sentencia censurada

Fecha interposición de la tutela

Término

1

T-7165635

Abril 6 de 2018

Mayo 10 de 2018

– 2 meses

2

T-7165637

Abril 30 de 2018

Junio 26 de 2018

– 3 meses

3

T-7165640

Abril 30 de 2018

Junio 26 de 2018

– 3 meses

4

T-7211371

Noviembre 30 de 2017

Febrero 06 de 2018

– 3 meses

5

T-7214219

Abril 30 de 2018

Agosto 03 de 2018

– 5 meses

6

T-7219536

Mayo 09 de 2018

Septiembre 24 de 2018

– 5 meses

T-7219547

Marzo 07 de 2018

Agosto 31 de 2018

– 6 meses

8

T-7219549

Mayo 11 de 2018

Agosto 01 de 2018

– 6 meses

9

T-7219565

Enero 31 de 2018

Julio 17 de 2018

– 6 meses

10

T-7219572

Marzo 07 de 2018

Agosto 28 de 2018

– 6 meses

11

T-7219618

Abril 11 de 2018

Mayo 17 de 2018

– 2 meses

12

T-7219621

Junio 15 de 2018

Agosto 03 de 2018

– 2 meses

13

T-7219624

Mayo 11 de 2018

Julio 03 de 2018

– 2 meses

14

T-7219625

Mayo 11 de 2018

Agosto 28 de 2018

– 4 meses

15

T-7219626

Junio 27 de 2018

Julio 24 de 2018

– 1 meses

16

T-7219640

Marzo 14 de 2018

Septiembre 10 de 2018

17

T-7219641

Mayo 31 de 2018

Agosto 31 de 2018

– 4 meses

18

T-7219643

Septiembre 19 de 2018

Octubre 12 de 2018

– 1 meses

19

T-7219668

Enero 31 de 2018

Julio 31 de 2018

6 meses

20

T-7219670

Abril 11 de 2018

Junio 06 de 2018

– 2 meses

21

Julio 27 de 2018

Septiembre 18 de 2018

– 3 meses

22

T-7219698

Febrero 28 de 2018

Julio 17 de 2018

– 5 meses

23

T-7219704

Marzo 23 de 2018

Agosto 15 de 2018

– 5 meses

24

T-7219707

Marzo 07 de 2018

Agosto 28 de 2018

– 6 meses

25

T-7219720

Marzo 23 de 2018

Agosto 31 de 2018

– 6 meses

26

T-7219737

Mayo 22 de 2018

Junio 29 de 2018

– 2 meses

27

T-7219738

Julio 27 de 2018

Agosto 22 de 2018

– 1 meses

28

T-7219788

Mayo 22 de 2018

Julio 31 de 2018

– 5 meses

29

T-7219818

Mayo 31 de 2018

Agosto 31 de 2018

– 4 meses

30

T-7227576

Abril 30 de 2018

– 4 meses

31

T-7333549

Mayo 11 de 2018

Octubre 01 de 2018

– 5 meses

32

T-7340722

Abril 18 de 2018

Septiembre 13 de 2018

– 5 meses

iv) Que la irregularidad procesal tenga incidencia directa en la decisión que resulta vulneradora de los derechos fundamentales.

1. Este criterio no es aplicable en el presente asunto, pues los accionantes no aducen anomalías de carácter procedimental.

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

1. Los accionantes individualizaron las sentencias cuestionadas que consideran lesivas de sus derechos fundamentales y expusieron el criterio jurídico que respaldan sus alegaciones. A partir de allí la Sala pudo identificar la formulación de defectos constitucionales por violación del precedente vertical del Consejo de Estado, desconocimiento del precedente horizontal de los tribunales accionados y alegación de defectos sustantivos por aplicación indebida del ordenamiento legal y constitucional. Igualmente, la vulneración habría ocurrido por cuenta de las sentencias proferidas en segunda instancia y, por lo tanto, contra ellas no procedía ningún recurso ordinario o extraordinario, según se precisó anteriormente.

vi) Que no se trate de sentencias de tutela.

1. Los fallos cuestionados no se produjeron en un trámite de tutela, sino en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

1. En conclusión, la Sala encuentra que en el presente asunto están satisfechos los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales y, en consecuencia, procede el análisis de fondo de la cuestión.

Del estudio de fondo de las acciones de tutela

1. En el presente asunto treinta y dos personas interpusieron acción de tutela de manera independiente contra las sentencias dictadas en segunda instancia por los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño en los trámites de nulidad y restablecimiento del derecho que los actores siguieron contra el FOMAG con el propósito de lograr la reliquidación de su mesada pensional de jubilación.

1. Teniendo en cuenta que los accionantes se desempeñaron a lo largo de su vida laboral como docentes oficiales y lograron el reconocimiento de su pensión de jubilación al amparo del régimen pensional docente, la Sala efectuará una breve reseña del mismo.

El régimen pensional docente

1. El sistema general de pensiones consagrado en la Ley 100 de 1993 tiene por objeto garantizar a toda la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en esa ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de la población no cubiertos con un sistema de pensiones (art. 10). El artículo 279 de esta legislación, sin embargo, exceptuó de su aplicación a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio creado por la Ley 91 de 1989.

1. Igualmente, el artículo 115 de la Ley 115 de 1994 "por la cual se expide la Ley de Educación" determinó que el régimen prestacional de los educadores estatales es el establecido en las leyes 91 de 1989 y 60 de 1993 y en la propia Ley de Educación. En ese sentido, en materia pensional el artículo 15 literal b) de la Ley 91 de 1989 señala que "[p]ara los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1 de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de Ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional". (Subrayado añadido)

1. No obstante lo anterior, si bien el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 establece que la pensión ordinaria de jubilación de los docentes corresponderá al equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año de servicios, no especifica los requisitos de reconocimiento de la prestación y, por ello, remite al régimen vigente para los pensionados del sector público nacional. Ese régimen, en criterio del Consejo de Estado, corresponde al dispuesto para el sector público en la Ley 33 de 1985 dado que "si el régimen de seguridad social en materia pensional establecido en la Ley 100 de 1993 no se aplica a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, entidad que tiene a su cargo el reconocimiento de las pensiones de jubilación de los docentes, cabe concluir que esta prestación continúa sometida al régimen legal anterior, que no es otro que el de la Ley 33 de 1985."60

1. De este modo, el artículo 1 de la Ley 33 de 1985 consagra que el empleado oficial que sirva o haya servido 20 años continuos o discontinuos y llegue a la edad de 55 años tendrá derecho a que la respectiva Caja de Previsión le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio. A su turno, el artículo 3° de esta legislación, modificado por el artículo 1° de la Ley 62 de 1985, indica que la base de liquidación de los aportes estará constituida por la asignación básica, los gastos de representación, la prima técnica, los

dominicales y feriados, las horas extras, la bonificación por servicios prestados y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio. Y precisa que, en todo caso, “las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes”.

1. La regla de exclusión de los docentes oficiales del sistema general de pensiones de la Ley 100 de 1993 finalizó por virtud del artículo 81 de la Ley 812 de 2003. Esa norma dispuso que los maestros vinculados al servicio con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003 continuarían sujetos al régimen anterior, mientras que los que ingresaron con posterioridad a dicha fecha estarían gobernados por las normas de la Ley 100 de 1993, salvo en lo que tiene que ver con la edad para acceder a la pensión, la cual sería de 57 años para hombres y mujeres.61

1. Así mismo, aunque el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005 estableció que los regímenes pensionales especiales expirarían el 31 de julio de 2010, el parágrafo transitorio 1° de la reforma constitucional refrendó lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003 y le otorgó efectos ultractivos transitorios al régimen docente que regía con anterioridad a la entrada en vigor de la mencionada reforma legal: “El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el Magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos de prima media establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003”.62

1. En conclusión, de acuerdo con el parágrafo transitorio 1° del Acto Legislativo 01 de 2005 el derecho a la pensión de jubilación de los maestros oficiales se encuentra regulado en dos regímenes diversos. El primero, está comprendido por las normas que se encontraban en vigor antes de la expedición de la Ley 812 de 2003 y, en particular, por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y el artículo 115 de la Ley 115 de 1994. Este régimen es aplicable a los docentes que se vincularon al servicio con anterioridad a la entrada en vigor del artículo 81 de la mencionada ley. El segundo, es el previsto en la Ley 100 de 1993, salvo en lo referente a la edad de pensión, la cual será de 57 años para hombres y mujeres. Este régimen es aplicable a los docentes que se vincularon al servicio con posterioridad a la entrada en vigor del artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

1. Con este panorama, pasa la Sala Octava de Revisión a resolver los cargos propuestos contra las sentencias proferidas en segunda instancia contra los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño en el proceso de la referencia. La Sala realizará el estudio conjunto de los expedientes atendiendo la acumulación de procesos dispuesta por las Salas Dos, Tres y

Cinco de Selección de tutelas de esta Corporación.

De los cargos por violación del precedente vertical del Consejo de Estado y el precedente horizontal de los tribunales accionados

1. Las Secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado, en su condición de jueces de tutela de instancia, acogieron los argumentos de los accionantes en relación con la infracción del precedente vertical y otorgaron los amparos solicitados. Indicaron que si bien el precedente consagrado en la sentencia proferida el 4 de agosto de 2010 por la Sección Segunda del Consejo de Estado no analizó expresamente la situación de los docentes, sí estableció una regla aplicable en relación con la liquidación de las pensiones reconocidas con sustento en el artículo 3 de la Ley 33 de 1985. Así mismo, manifestaron que los motivos expresados por los Tribunales para apartarse del precedente del Consejo de Estado no resultaban pertinentes, pues el precedente constitucional invocado para el efecto no resultaba aplicable al asunto. Lo anterior, porque las sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-395 de 2017 no analizaron el régimen pensional exceptuado de los docentes vinculados al servicio con anterioridad a la vigencia de la Ley 812 de 2003 y, en cambio, solo se pronunciaron sobre el régimen de transición fijado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

1. La Sala Octava de Revisión no comparte el criterio de los jueces de tutela de instancia y, por el contario, estima que los cargos no están llamados a prosperar, por los siguientes motivos.

1. En el fallo de unificación del 04 de agosto de 2010, invocado por los accionantes como desconocido, el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo estableció que i) el ingreso base de liquidación de la pensión debe estar integrado por todos los factores salariales devengados de manera habitual y periódica por el trabajador como contraprestación directa de los servicios en el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus pensional, sin consideración a la realización o no de aportes sobre los mismos; ii) los factores salariales fijados en el artículo 3 de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1° de la Ley 62 del mismo año, no consagran una lista cerrada de factores salariales sino, por el contrario, un catálogo enunciativo de los mismos; y iii) al momento del reconocimiento prestacional la entidad pensional puede descontar el valor de los aportes dejados de realizar por el empleador. Esa postura fue acogida inicialmente por los Tribunales accionados (precedente horizontal) por cuanto representaba el precedente fijado por el superior.

1. Sin embargo, en los fallos cuestionados los magistrados de los Tribunales Administrativos

de Risaralda y Nariño cumplieron las cargas de transparencia y argumentación establecidas por la jurisprudencia constitucional para apartarse válidamente del precedente vertical y horizontal (supra, 68). En ese sentido, hicieron referencia a la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2010 invocada por los demandantes. Indicaron que a pesar de dicha decisión el artículo 3 de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1 de la Ley 62 del mismo año, debía ser interpretado de acuerdo con el inciso sexto del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, en tanto dispuso que para la liquidación de las pensiones sólo se podían tener en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las respectivas cotizaciones. En aplicación de esa regla advirtieron que no resultaba posible incluir dentro del ingreso base de liquidación los factores sobre los que no estaba acreditada la realización de aportes por los accionantes y que, además, no se encontraban enlistados en el artículo 3 de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1º de la Ley 62 de 1985. Dicha postura la sustentaron, igualmente, en el precedente constitucional alusivo a las reglas de determinación del IBL en el régimen de transición pensional de la Ley 100 de 1993 (C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-395 de 2017, entre otras).

1. Contrario a lo expresado por los jueces de tutela de instancia, la Corte estima que las razones expuestas por los Tribunales acusados para apartarse del precedente vertical y horizontal son válidas. De una parte, corresponden a una interpretación posible y satisfactoria del artículo 48 superior, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, el cual expresamente dispone que "[p]ara la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones". Así mismo, el problema de derecho sometido a consideración de los Tribunales accionados, alusivo a la posibilidad o no de incluir en el IBL factores salariales sobre los que no se hubieren efectuado cotizaciones, guarda semejanza con uno de los aspectos estudiados en las sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-395 de 201763 y, por lo tanto, su aplicación a los casos concretos era razonable.

1. En efecto, en estas decisiones la Corte Constitucional estableció que el monto de la pensión reconocida en favor de quienes son beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 no puede calcularse conforme al IBL estipulado en la legislación anterior, sino al previsto en el inciso tercero de la referida norma. Así mismo, precisó que conforme al inciso 6 del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, modificatorio del artículo 48 superior, para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. En esa dirección, si bien dicho precedente fue fijado por la Corte a partir del análisis de asuntos que involucraban el alcance del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, también se ocupó de determinar el alcance del Acto Legislativo 01 de 2005 frente a la regla que impide incluir dentro del IBL factores sobre los cuales no se hubieren realizado cotizaciones y, por lo tanto, en ese aspecto específico resultaba aplicable al régimen exceptuado de los docentes oficiales.

En este sentido, las sentencias T-018 de 2018 y la T-078 de 2019 si bien no se pronunciaron sobre el caso específico de las pensiones para docentes, establecieron que "(…) existe un precedente constitucional consolidado, imperante y en vigor, según el cual, el monto de la pensión reconocida en favor de quienes son beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, no puede calcularse conforme al IBL estipulado en la legislación anterior, sino al previsto en el inciso tercero de la referida norma, regla que fijó este Tribunal en la sentencia C-258 de 2013 y que hizo extensiva en la SU-230 de 2015. En ese sentido, a quienes son beneficiarios del régimen de transición se les calculará el IBL con base en el promedio de los factores salariales devengados durante los últimos 10 años de servicio".

1. En segundo lugar, en el fallo de unificación del 28 de agosto de 2018, invocado también por los accionantes como desconocido, el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo sentó jurisprudencia frente a la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Esa Corporación corrigió explícitamente el precedente del 4 de agosto de 2010 y, en su lugar, adoptó la postura en vigor de la Corte Constitucional sobre el alcance del régimen de transición del sistema general de pensiones64. En consecuencia, determinó que el ingreso base de liquidación del inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias del mismo que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de remplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985. Igualmente, estableció dos reglas en relación con la liquidación de las pensiones del régimen de transición: i) el marco temporal para determinar el monto de la mesada pensional es el fijado en la Ley 100 de 199365 y ii) los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al sistema de pensiones.66

1. Las Secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado, al conceder las tutelas objeto de revisión, puntualizaron que la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018 respaldaba los reclamos de los actores, ya que la misma habría precisado que a los docentes no les resultaba aplicable el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pues el artículo 279 de la misma legislación los exceptuó del sistema general de pensiones.

1. Bajo tal perspectiva, lo primero que debe señalar la Sala Octava de Revisión es que, salvo lo dispuesto en el caso 18, las sentencias atacadas por vía de tutela se profirieron antes del 28 de agosto de 2018 y, por lo tanto, la decisión del Consejo de Estado no podía representar precedente alguno dada su inexistencia. Así mismo, en lo relacionado con el caso 18 (T-7219643), el Tribunal Administrativo de Nariño expresó las razones por las que estimó que la sentencia del Consejo de Estado del 28 de agosto de 2018 respaldaba su criterio, alusivo a la imposibilidad de incluir en el IBL factores de liquidación sobre los cuales no se hubieren efectuado cotizaciones. Al respecto, el fallo del Tribunal accionado señaló:

“Finalmente, precisa indicar que en sentencia del 28 de agosto de 2018, el Consejo de Estado modifica la tesis que se ha explicado en líneas anteriores, en el sentido de considerar que cuando el régimen aplicable es el previsto en la Ley 33 de 1985, solo los factores sobre los que se haya realizado el aporte o cotización pueden incluirse como elemento salarial en la liquidación de la mesada pensional, interpretación que se considera acorde con el principio de solidaridad en materia de seguridad social.”

1. Igualmente, en oposición a lo expresado por los jueces de tutela de instancia, la decisión del 28 de agosto de 2018 solamente exoneró a los docentes oficiales de la aplicación del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, así como de la primera subregla jurisprudencial adoptada en el fallo de unificación relativa al marco temporal para establecer el monto de la mesada pensional; empero, de ninguna manera dispuso la inaplicación de la regla segunda concerniente a la imposibilidad de incorporar en el IBL los factores sobre los que no se hubieren efectuado cotizaciones.

1. En ese sentido, la sentencia del Consejo de Estado del 28 de agosto de 2018 indicó lo siguiente:

“La Sala Plena considera importante precisar que la regla establecida en esta providencia, así como la primera subregla, no cobija a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pues fueron exceptuados del Sistema Integral de Seguridad Social por virtud del artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y su régimen pensional está previsto en la Ley 91 de 1989?. Por esta razón, estos servidores no están cobijados por el régimen de transición” (Énfasis fuera del original).

Luego, la sentencia precisó que esta exclusión solo aplicaba para los docentes vinculados al servicio con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003 y, sin efectuar ninguna excepción explícita en relación con el régimen docente, precisó que para la liquidación de la pensión solo es posible tener en cuenta los factores sobre los que se realizaron las respectivas cotizaciones.67

1. En todo caso, cabe precisar que en reciente fallo de unificación del 25 de abril de 2019 sobre el régimen exceptuado de los docentes, proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado con posterioridad a la adopción de las sentencias cuestionadas, esa Corporación acogió expresamente como regla jurisprudencial la postura asumida por los Tribunales accionados:

“En la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, que gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta son solo aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1° de la Ley 65 de 1985, y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo”. 68 (Subrayado fuera del original).

1. En conclusión, i) los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño no incurrieron en desconocimiento del precedente del 4 de agosto de 2010 del Consejo de Estado ni en violación del precedente horizontal de los propios Tribunales. Lo anterior, por cuanto cumplieron las cargas de transparencia y argumentación fijadas por la jurisprudencia constitucional para abandonar un precedente judicial.

1. Igualmente, ii) tampoco se configuró la violación del precedente del Consejo de Estado del 28 de agosto de 2018, toda vez que el mismo ii.a) se profirió con posterioridad a la fecha en que, salvo en el caso 18, se adoptaron las sentencias atacadas por vía de tutela; ii.b) lejos de establecer una regla según la cual resulte posible incluir en el IBL factores de liquidación sobre los que no conste la realización de aportes, corrigió el precedente que en ese sentido había adoptado el Consejo de Estado en su fallo de unificación del 4 de agosto de 2010; y ii.c) si bien precisó que a los docentes oficiales vinculados con anterioridad a la Ley 812 de 2003 no les resultaba aplicable el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 ni el marco temporal que la misma norma consagra para la liquidación de la pensión, en modo alguno dispuso la inaplicación de la regla alusiva a la imposibilidad de incorporar en el IBL los factores sobre los que no se hubieren efectuado cotizaciones.

1. Por las razones anotadas, el cargo por violación del precedente horizontal y vertical no prospera.

De los cargos relativos a la configuración del defecto sustantivo y a la aplicación indebida de un precedente

1. Los accionantes alegaron que las sentencias censuradas dejaron de aplicar las Leyes 91 de 1989 y 33 y 62 de 1985, los artículos 279 de la Ley 100 de 1993 y 81 de la Ley 812 de 2003, así como el parágrafo transitorio 1° del Acto Legislativo 01 de 2005. En su criterio, la autoridad acusada habría ignorado que la aplicación de la referida Ley 33 de 1985 no se da en virtud del régimen de transición consagrado en la Ley 100 de 1993, sino en atención a que la vinculación de los docentes se produjo antes de la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003. De este modo, en contravía de lo anterior, los tribunales habrían aplicado las

disposiciones de la Ley 100 de 1993, sin tener en cuenta que los docentes vinculados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003 están excluidos del sistema general de pensiones.

1. Así mismo, como argumento de apoyo, sostuvieron que los Tribunales accionados habrían ignoraron que la carga de efectuar el descuento de los aportes a pensión recaía en el empleador y, por lo tanto, que dicha responsabilidad no podía ser trasladada a los pensionados. Igualmente, manifestaron que la tesis acogida en las sentencias cuestionadas habría lesionado los principios de favorabilidad y progresividad, y dejado de aplicar el parágrafo transitorio 1º del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 que dispuso la protección de las "expectativas legítimas adquiridas" de los docentes vinculados con anterioridad a la vigencia de la Ley 812 de 2003.

1. Finalmente, reprocharon que los fallos atacados no tuvieran en cuenta que el precedente constitucional plasmado en las sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-395 de 2017 solamente resultaba aplicable para las personas beneficiarias del régimen de transición y no para el sistema pensional docente. Lo anterior, porque este último tiene la condición de régimen exceptuado de acuerdo con lo señalado en el Acto Legislativo 01 de 2005 y, por lo tanto, no se le aplica lo dispuesto en el sistema general de pensiones.

1. A su turno, las Secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado, al conceder las tutelas objeto de revisión, puntualizaron que la pensión de jubilación de los docentes que se vincularon al servicio antes de la entrada en vigor del artículo 81 de la Ley 812 de 2003 estaba gobernada por lo consagrado en la Ley 33 de 1985, aplicable en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989. En ese sentido, estimaron que a los demandantes no les resultaba aplicable el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pues el artículo 279 de la misma legislación exceptuó del sistema general de pensiones a los docentes afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. En particular, la Sección Cuarta precisó que la aplicación de las reglas contenidas en el precedente constitucional C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-395 de 2017 configuraba un defecto sustantivo, en tanto dichas decisiones regulaban un supuesto de hecho distinto.

1. La Sala Octava de Revisión no comparte el criterio de los jueces de tutela instancia y, por el contario, estima que los cargos no están llamados a prosperar, por los siguientes motivos.

1. En primer lugar, como se advirtió al analizar el cargo por desconocimiento del precedente judicial, al resolver los recursos de apelación formulados contra las sentencias de primera instancia los Tribunales accionados aplicaron las reglas previstas en el ordenamiento jurídico

para el régimen exceptuado de los docentes y de manera alguna aplicaron el régimen de transición del sistema general de pensiones. Por lo tanto, en criterio de la Corte, no se incurrió en defecto sustantivo por falta de aplicación de una norma o por la aplicación de normas que no controlaban el caso.

1. De este modo, los fallos cuestionados se abstuvieron de aplicar el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y, en su lugar, señalaron que los docentes que se habían vinculado al servicio oficial antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003 se encontraban excluidos de la aplicación del sistema general de pensiones en virtud de lo dispuesto en el artículo 279 de la referida Ley 100. Así mismo, precisaron que el artículo 3 de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1 de la Ley 62 del mismo año, debía ser aplicado en virtud de lo dispuesto en los artículos 15 de la Ley 91 de 1989 y 81 de la Ley 812 de 2003. Igualmente, determinaron que la interpretación del mismo debía efectuarse a la luz del inciso sexto del Acto Legislativo 01 de 2005, el cual dispuso que para la liquidación de las pensiones sólo se podían tener en cuenta los factores sobre los que se hubieran efectuado las respectivas cotizaciones.

1. En atención a esta última regla, observaron que, por una parte, el artículo 3° de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1° de la Ley 62 del mismo año, indicaba que la base de liquidación de los aportes a pensión estaba constituida por la asignación básica, los gastos de representación, la prima técnica, los dominicales y feriados, las horas extras, la bonificación por servicios prestados y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio (supra, 98) y, por otra parte, que dicha disposición señalaba que "las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes" (Subrayado añadido). Por lo anterior, los Tribunales acusados negaron la reliquidación de las mesadas pensionales de los solicitantes, pues encontraron que no resultaba posible incluir en el IBL factores que no estaban previstos expresamente en el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 y sobre los cuales no se habían realizado cotizaciones.

1. Según se advierte, en oposición a lo expuesto por los demandantes, las sentencias atacadas sí aplicaron las normas del régimen pensional exceptuado de los docentes. En ese sentido, las decisiones cuestionadas se adoptaron en cumplimiento del artículo 3 de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1 de la Ley 62 del mismo año, aplicable en virtud de los artículos 15 de la Ley 91 de 1989, 81 de la Ley 812 de 2003 y 279 de la Ley 100 de 1993. En consecuencia, no se materializó el defecto sustantivo por falta de aplicación o aplicación indebida de una norma jurídica.69

1. En segundo lugar, la interpretación de los Tribunales acusados resulta ajustada al ordenamiento superior y, en consecuencia, no comporta defecto sustantivo por interpretación errónea o arbitraria del operador judicial. En esa dirección, no desconoce la

regla que impide trasladar al empleador la omisión o mora en el pago de aportes y no contradice los principios de favorabilidad y progresividad ni la protección de las expectativas legítimas de los educadores oficiales amparados por el parágrafo transitorio 1° del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005.

1. En efecto, atendiendo a su amplio margen de configuración, el legislador determinó en el artículo 3 de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1 de la Ley 62 del mismo año, los factores salariales que expresamente se considerarían al momento de realizar los aportes y liquidar las pensiones (supra, 98). En ese sentido, precisó los emolumentos a tener en cuenta y puntualizó que "las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes". De este modo, el caso de los accionantes no involucraba un problema de omisión o mora en el pago de aportes, sino de ausencia de inclusión legal de los factores (invocados por los demandantes) en el listado contemplado en la referida Ley 33 de 1985.

1. Igualmente, la interpretación expuesta por los Tribunales accionados tampoco supuso una lesión del criterio hermenéutico de favorabilidad, pues este solo opera cuando se presenta una duda razonable entre dos interpretaciones posibles de una norma jurídica. En el presente asunto esa duda no tenía cabida, ya que el artículo 3° de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1° de la Ley 62 del mismo año, y el inciso 6 del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005 ordenaron expresamente incluir en el IBL solo los factores salariales sobre los que se realizaron aportes pensionales. En un sentido semejante, respecto del principio de progresividad, las decisiones censuradas explicaron de manera suficiente y razonable los motivos que los llevaron a excluir del IBL los factores salariales sobre los que no se habían efectuado cotizaciones y, en esa medida, demostraron que la nueva postura adoptada representaba una mejor interpretación del ordenamiento jurídico y realizaba en mejor medida el principio de solidaridad pensional.70

1. Así mismo, las sentencias censuradas no comportaron una comprensión irrazonable del parágrafo transitorio 1° del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 que ampara las expectativas legítimas de los educadores, pues si bien en los casos concretos la aplicación de la Ley 33 de 1985 se dio por virtud del régimen exceptuado de los docentes oficiales y no por vía del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, ello no excluye el imperativo de aplicar el mandato dispuesto en el inciso 6 de la propia reforma constitucional. En esa dirección, el mencionado parágrafo transitorio tan solo señala que los docentes que se vincularon al servicio con anterioridad a la vigencia de la Ley 812 de 2003 continuarán gozando del régimen vigente con anterioridad a la misma, pero no establece premisa alguna que suponga la falta de aplicación del mandato de liquidación de las pensiones con base únicamente en los factores sobre los cuales se realizaron los aportes pensionales.

1. En tercer lugar, las decisiones cuestionadas tampoco aplicaron indebidamente el precedente constitucional contenido en las sentencias C-258 de 2003, SU-230 de 2015 y SU-395 de 2017. De esta manera, como se indicó al estudiar el reproche por desconocimiento del precedente judicial, el problema jurídico relativo a la posibilidad o no de incluir en el IBL factores salariales sobre los que no se hubieren efectuado cotizaciones guarda semejanza con una de las cuestiones analizadas en el referido precedente constitucional y, por consiguiente, su aplicación a los casos concretos era razonable en tanto suponían la determinación del criterio relevante para identificar los factores salariales aplicables a la liquidación de las pensiones de los docentes oficiales.

1. En dichas decisiones la Corte Constitucional señaló que conforme al inciso 6 del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, modificatorio del artículo 48 superior, para la liquidación de las pensiones sólo se tendrían en cuenta los factores sobre los cuales se hubieren efectuado las cotizaciones. De este modo, aunque el precedente fue establecido por la Corte en el examen de cuestiones que aludían al alcance del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, también fijó la interpretación constitucionalmente adecuada del Acto Legislativo 01 de 2005 frente a la regla que impide incluir dentro del IBL factores sobre los cuales no se hubieren realizado aportes. Por consiguiente, en relación con esa circunstancia particular, dicho precedente constituía un criterio relevante y aplicable al momento de examinar el régimen exceptuado de los docentes oficiales.

1. En suma, los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño no incurrieron en defecto sustantivo por ausencia o indebida aplicación de una norma jurídica, por interpretación irrazonable o arbitraria de una disposición. Tampoco dieron lugar a la aplicación errada de un precedente constitucional. Lo anterior, porque i) emplearon adecuadamente las Leyes 91 de 1989 y 33 y 62 de 1985, los artículos 279 de la Ley 100 de 1993 y 81 de la Ley 812 de 2003; ii) respetaron los principios de favorabilidad y progresividad y la protección de las expectativas legítimas de los docentes vinculados con anterioridad a la vigencia de la Ley 812 de 2003, conforme a lo señalado en el parágrafo transitorio 1º del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005; y iii) aplicaron correctamente el precedente constitucional contenido en las sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-395 de 2017.

1. Por las razones anotadas, los cargos por configuración de un defecto sustantivo no prosperan.

De los cargos relativos a la configuración del defecto fáctico

1. Los accionantes alegaron la materialización de un defecto fáctico toda vez que al momento de resolver los casos concretos las sentencias atacadas no habrían valorado las certificaciones de factores salariales aportadas por los demandantes. Frente a este reproche

los jueces de tutela de instancia no se pronunciaron expresamente.

1. La Sala Octava de Revisión estima que el cargo no está llamado a prosperar. Para el efecto, basta señalar que las referidas certificaciones sí fueron tenidas en cuenta por los Tribunales accionados, pero los factores contenidos en las mismas no pudieron ser incluidos en el IBL de las pensiones de los demandantes, en tanto se trataba de emolumentos que no estaban enlistados explícitamente en el artículo 3 de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1° de la Ley 62 del mismo año. De esta manera, la actuación de las autoridades judiciales acusadas se advierte razonable y, por ello, no se configura defecto

2. alguno.

1. Por las razones anotadas, el cargo por configuración de un defecto fáctico no prospera.

Cuestión final

1. Luego de revisados los 32 expedientes acumulados al presente asunto la Sala Octava de Revisión encontró que los Tribunales Administrativos de Risaralda y Nariño no incurrieron en defecto constitucional alguno. En consecuencia, revocará las sentencias de instancia que otorgaron la tutela y, en su lugar, confirmará los fallos de primera instancia que negaron la protección constitucional y negará el amparo en aquellos asuntos que fueron concedidos en las dos instancias.

1. Debido a lo anterior, las sentencias de remplazo dictadas por los Tribunales accionados en acatamiento a las órdenes de tutela proferidas por los jueces constitucionales de instancia perderán su valor y efecto, mientras que los fallos contencioso administrativos atacados por vía de la acción de tutela recobraran sus correspondientes efectos jurídicos.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 15 de noviembre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en cuanto concedió la tutela de los derechos fundamentales de la señora Nubia Cañas Fajardo en el expediente T-7.165.635. En su lugar, CONFIRMAR la sentencia dictada el 08 de junio de 2018 por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en primera instancia, en tanto negó la tutela solicitada.

SEGUNDO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 14 de noviembre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en cuanto concedió la tutela de los derechos fundamentales del señor José Domingo Betancourth en el expediente T-7.165.637. En su lugar, CONFIRMAR la sentencia dictada el 18 de julio de 2018 por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en primera instancia, en tanto negó la tutela solicitada.

CUARTO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 12 de diciembre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en cuanto concedió la tutela de los derechos fundamentales de la señora Aura Elisa Mora Tobar en el expediente T-7.211.371. En su lugar, CONFIRMAR la sentencia dictada el 11 de abril de 2018 por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en primera instancia, en tanto negó la tutela solicitada.

QUINTO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 29 de noviembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 24 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales del señor Luis Gonzaga Trejos Guerrero en el expediente T-7.214.219.

SEXTO: REVOCAR la sentencia de única instancia, proferida el 23 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en cuanto concedió el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales de la señora Emilia Palacios Ordoñez en el expediente T-7.219.536.

SÉPTIMO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 29 de noviembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 18 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que

había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales del señor William Miguel Franco Ocampo en el expediente T-7.219.547.

OCTAVO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 28 de noviembre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en cuanto concedió la tutela de los derechos fundamentales del señor Álvaro Montañez Reyes en el expediente T-7.219.549. En su lugar, CONFIRMAR la sentencia dictada el 06 de septiembre de 2018 por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en primera instancia, en tanto negó la tutela solicitada.

NOVENO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 23 de noviembre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en cuanto concedió la tutela de los derechos fundamentales de la señora Clementina Franco Franco en el expediente T-7.219.565. En su lugar, CONFIRMAR la sentencia dictada el 18 de octubre de 2018 por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en primera instancia, en tanto negó la tutela solicitada.

DÉCIMO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 29 de noviembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 24 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales de la señora Luz Piedad Acevedo Madrid en el expediente T-7.219.572.

DÉCIMO PRIMERO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 13 de diciembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 31 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales de la señora María Magnolia González Jaramillo en el expediente T-7.219.618.

DÉCIMO SEGUNDO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 13 de diciembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 24 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales de la señora María Cenelia Arenas Rojas en el expediente T-7.219.621.

DÉCIMO TERCERO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 13 de diciembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 18 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales de la señora Amalia Castro Guzmán en el expediente T-7.219.624.

DÉCIMO CUARTO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 13 de diciembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 24 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales de la señora María Auxiliadora Orcasitas Ramírez en el expediente T-7.219.625.

DÉCIMO QUINTO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 13 de diciembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 31 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales del señor Luis Alonso Castaño Ramírez en el expediente T-7.219.626.

DÉCIMO SEXTO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 06 de diciembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 24 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales de la señora Ledia Giraldo Giraldo en el expediente T-7.219.640.

DÉCIMO SÉPTIMO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 06 de diciembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 18 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales de la señora Luz Myriam Díaz en el expediente T-7.219.641.

DÉCIMO OCTAVO: REVOCAR la sentencia de única instancia, proferida el 06 de diciembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto concedió el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales del señor German Ricardo Salas en el expediente T-7.219.643.

DÉCIMO NOVENO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 13 de diciembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia

dictada el 24 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales de la señora Luz Stella Castiblanco en el expediente T-7.219.668.

VIGÉSIMO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 13 de diciembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 24 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales de la señora Gloria Teresa Betancur Giraldo en el expediente T-7.219.670.

VIGÉSIMO PRIMERO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 13 de diciembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 31 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales de la señora Blanca Inés López López en el expediente T-7.219.671.

VIGÉSIMO SEGUNDO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 12 de diciembre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en cuanto concedió la tutela de los derechos fundamentales de la señora Miriam Alegría Bonilla en el expediente T-7.219.698. En su lugar, CONFIRMAR la sentencia dictada el 09 de agosto de 2018 por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en primera instancia, en tanto negó la tutela solicitada.

VIGÉSIMO TERCERO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 06 de diciembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 24 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales de la señora Alba Lucía Tabares Buitrago en el expediente T-7.219.704.

VIGÉSIMO CUARTO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 29 de noviembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 18 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales del señor Carlos Alberto Salgado Martínez en el expediente T-7.219.707.

VIGÉSIMO QUINTO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 06 de diciembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 31 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales de la señora María Olivia Buitrago de Noreña en el expediente T-7.219.720.

VIGÉSIMO SEXTO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 06 de diciembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 24 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales del señor Jocabed Gómez Pino en el expediente T-7.219.737.

VIGÉSIMO SÉPTIMO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 06 de diciembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 24 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales del señor Tito Ernesto Ruiz Barrera en el expediente T-7.219.738.

VIGÉSIMO OCTAVO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 28 de noviembre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en cuanto concedió la tutela de los derechos fundamentales de la señora María Osnydia Bedoya Giraldo en el expediente T-7.219.788. En su lugar, CONFIRMAR la sentencia dictada el 17 de septiembre de 2018 por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en primera instancia, en tanto negó la tutela solicitada.

VIGÉSIMO NOVENO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 06 de diciembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 18 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales de la señora Esperanza Giraldo Salazar en el expediente T-7.219.818.

TRIGÉSIMO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 14 de diciembre de 2018 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la sentencia dictada el 18 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales de la señora María Consuelo Echeverry Quintero en el expediente T-7.227.576.

TRIGÉSIMO PRIMERO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 28 de febrero de 2019 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en cuanto concedió la tutela de los derechos fundamentales de la señora Amanda Quinceno Hernández en el expediente T-7.333.549. En su lugar, CONFIRMAR la sentencia dictada el 29 de octubre de 2018 por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en primera instancia, en tanto negó la tutela solicitada.

TRIGÉSIMO SEGUNDO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia, proferida el 21 de febrero de 2019 por la Sección Primera del Consejo de Estado, en cuanto negó la impugnación de la sentencia dictada el 31 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, que había concedido el amparo solicitado. En su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales de la señora María Elena Guerrero Pérez en el expediente T-7.340.722.

TRIGÉSIMO TERCERO: LÍBRESE por Secretaría General de la Corte Constitucional la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALBERTO ROJAS RÍOS

A LA SENTENCIA T-297/20

Referencia: Expediente T-7.165.635 AC

Acciones de tutela instauradas de manera separada por Nubia Cañas Fajardo y otros contra el Tribunal Administrativo de Risaralda y otros; y por Aura Elisa Mora Tobar y otros contra el Tribunal Administrativo de Nariño y otros.

Magistrado Ponente:

José Fernando Reyes Cuartas.

Con el respeto por las decisiones adoptadas por los miembros de la Sala hago explicitas las razones que me llevan a aclarar el voto respecto de la Sentencia T-297 de 2020. Si bien comparto el sentido de la decisión, disiento en las siguientes cuestiones:

Inicialmente, se estableció en la presente providencia que existen dos reglas claras desarrolladas por la Corte para la liquidación de pensiones de regímenes especiales, como es el caso de los aquí accionantes. Pues bien, dichas directrices son: (i) se tendrán en cuenta solo los factores salariales que hagan parte del listado que recoge la Ley 33 de 1985, al considerar, mediante la jurisprudencia de esta Corporación, que la lista es de carácter taxativo; y (ii) que de los factores allí dispuestos solo se incluirán sobre los que conste cotización.

Tomando como base lo anterior, considero que se hace necesaria una aclaración respecto del criterio usado por la entidad administrativa encargada de liquidar las pensiones de los docentes accionantes, toda vez que se pudo constatar en el estudio de los expedientes que a algunos de ellos les fueron incluidas factores salariales por fuera de los lineamientos anteriormente indicados. Concretamente se evidencia esta situación en los expedientes: T-7.165.635, T-7.165.637, T-7.165.640, T-7.214.219, T-7.219.536, T- 7.219.547, T-7.219.565, T-7.219.625, T-7.219.626, T-7.219.640, T-7.219.641, T-7.219.668, T-7.219.670, T-7.219.698, T-7.219.704, T-7.219.737, T-7.219.788 y T-7.219.818.

En esos casos específicos se incluyeron como base de la liquidación factores que no hacen parte de los legalmente establecidos, como lo son: prima de navidad, prima vacacional, sobresueldo, prima de grado, asignación adicional supervisor 40% o prima de alimentación; de igual forma cabe destacar que algunos de éstos fueron solicitados por los demás accionantes, sin embargo, no les fueron reconocidos. Razón por lo cual, con el fin de evitar futuras incongruencias, es importante establecer si existió un rasero diferente a la hora de estructurar las pensiones de los docentes cobijados por este régimen especial.

Por otro lado, también es importante recalcar que no se desarrolló una solución individualizada de los casos que hacen parte de la sentencia, puesto que, alegando semejanzas entre los procesos estudiados, se dio una conclusión general de los mismos.

Si bien se trata de un acumulado de 32 acciones de tutela, considero de vital relevancia el estudio pormenorizado de cada uno de los expedientes que conforman la sentencia. Ya que, aunque existe un anexo en el cual se indican concretamente los antecedentes de los casos de cada uno de los accionantes, no se encuentra en el cuerpo de la sentencia una solución individual a cada uno de ellos.

Como se pudo observar en los primeros párrafos de la presente, los casos estudiados en la providencia presentan discrepancias sustanciales entre ellos, toda vez que analizados los

expedientes se encontró que también se diferenciaban en los montos de las pensiones, en los factores salariales tenidos en cuenta para su liquidación y en los solicitados; estas dos últimas precisiones se pueden apreciar en la siguiente tabla:

Expediente y accionante

Factores salariales incluidos

Factores salariales excluidos

Nubia Cañas Fajardo (T- 7.165.635)

Salario Sobresueldo

Prima vacacional

Prima de navidad

José Domingo Betancourth Sabas (T- 7.165.637)

Salario Sobresueldo

Prima de navidad

Prima de alimentación Auxilio de transporte

Prima de escalafón

Laura Raquel Alcalde Villegas (T-7.165.640)

Salario Sobresueldo

Horas extras promedio Prima vacacional

Prima de navidad Prima de escalafón

Prima de alimentación especial

Prima de grado

Aura Elisa Mora Tobar (T-7.211.371)

Prima de navidad Prima vacacional

Luis Gonzaga Trejos Guerrero (T-7.214.219)

Salario Sobresueldo

Prima vacacional

Prima de navidad

Emilia Palacios Ordoñez (T-7.219.536)

Salario

Prima vacacional Horas extras

Prima de navidad

William Miguel Franco Ocampo (T-7.219.547)

Salario

Asignación adicional supervisor 40%

Prima vacacional

Prima de navidad

Prima de alimentación especial

Prima de servicios

Álvaro Montañez Reyes (T-7.219.549)

Salario

Prima de navidad

Prima vacacional

Clementina Franco Franco (T-7.219.565)

Salario

Prima de navidad Prima vacacional

Prima de alimentación

Luz Piedad Acevedo Madrid (T-7.219.565)

Salario

Prima vacacional

Prima de navidad Horas extras Prima de servicios

Prima de alimentación

María Magnolia González Jaramillo (T- 7.219.618)

Salario

Prima de navidad Prima vacacional

María Cenelia Arenas Rojas (T-7.219.621)

Salario

Prima de alimentación Prima de navidad

Amalia Castro Guzmán (T-7.219.624)

Salario

Prima de navidad

María Auxiliadora Orcasitas Ramírez (T- 7.219.625)

Salario

Prima de alimentación

Prima vacacional

Prima de navidad

Luis Alonso Castaño Ramírez (T-7.219.626)

Salario

Prima vacacional

Prima de alimentación Prima de servicios

Prima de navidad

Ledia Giraldo Giraldo (T-7.219.640)

Prima vacacional

Prima de navidad Prima de servicios

Horas extras

Luz Myriam Díaz Montoya (T-7.219.641)

Salario

Prima vacacional

Prima de navidad Prima de escalafón Prima de alimentación

Prima de grado

German Ricardo Salas (T-7.219.643)

Salario

Prima de navidad

Luz Stella Castiblanco Cardona (T-7.219.668)

Salario

Prima vacacional Prima de grado

Prima de navidad

Gloria Teresa Betancur Giraldo (T-7.219.670)

Salario Sobresueldo

Prima de escalafón Prima vacacional Prima de navidad

Prima de grado

Blanca Inés López López (T-7.219.671)

Salario

Prima de navidad

Miriam Alegría Bonilla (T-7.219.698)

Salario

Prima vacacional

Auxilio de transporte Prima de alimentación

Prima de navidad

Alba Lucía Tabares Buitrago (T-7.219.704)

Salario

Prima vacacional

Prima de navidad

Carlos Alberto Salgado Martínez (T-7.219.707)

Salario

Prima de navidad

Prima vacacional

María Olivia Buitrago de Noreña (T-7.219.720)

Salario

Prima de alimentación Prima de grado

Prima vacacional Prima de navidad

Prima de escalafón

Jocabed Gómez Pino (T- 7.219.737)

Salario

Prima de navidad

Prima vacacional

Tito Ernesto Ruiz Barrera (T-7.219.738)

Salario

Prima de navidad

Prima vacacional

María Osnydia Bedoya Giraldo (T-7.219.788)

Sueldo

Sobresueldo

Prima de navidad

Prima vacacional

Esperanza Giraldo Salazar (T-7.219.818)

Salario

Prima vacacional

Prima de escalafón Prima de navidad

María Consuelo Echeverry Quintero (T- 7.227.576)

Salario

Prima de navidad

Amanda Quinceno Hernández (T-7.333.549)

Salario

Prima de alimentación Prima vacacional

Prima de navidad

María Elena Guerrero Pérez (T-7.340.722)

Salario

Prima de navidad Prima vacacional Prima de alimentación

Sobresueldo

Adicional a lo anterior, el proceder de la Corte Constitucional ha sido diferente cuando ha estudiado estos escenarios, dado que, en anteriores oportunidades, cuando se han acumulado una cantidad considerable de acciones de tutela, ha resuelto de manera específica cada una a una de éstas.

Dejo aquí las razones que me llevaron a aclarar mi voto frente a la Sentencia T- 297 de 2020, en relación con el criterio de liquidación de las pensiones de regímenes especiales y el procedimiento para resolver en los casos en que se acumula un número considerable de expedientes.

Fecha ut supra,

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

1 Mediante auto del 08 de febrero de 2019, proferido por la Sala de Selección Dos, los expedientes T-7.165.635, T-7.165.637 y T-7.165.640 fueron seleccionados para revisión y acumulados para que fueran fallados en una misma sentencia por presentar unidad de materia. Los restantes expedientes fueron seleccionados y acumulados al presente trámite a través de autos del 15 de marzo y del 31 de mayo 2019, proferidos por las Salas de Selección Tres y Cinco, respectivamente.

2 Cabe precisar que en el expediente 3 se trata de la reliquidación de una pensión post-mortem reconocida a la hija de una docente fallecida que había cumplido los requisitos para acceder a una pensión de jubilación.

3 Expedientes 13, 14, 26 y 30.

4 Argumento expuesto en los 32 expedientes acumulados.

5 Argumento expuesto en los casos 18 y 31.

6 Argumento expuesto en los casos 10, 14, 15, 16, 18 y 27.

7 Argumento expuesto en los casos 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13, 17, 20, 22, 25, 26 y 29.

8 Argumento expuesto en los casos 1, 5, 10, 11, 13, 14, 20, 26 y 27.

9 Argumento expuesto en los casos 2, 4, 8, 19, 21, 23, 24, 28.

10 Argumento expuesto en los casos 4, 10 y 14.

11 Argumento expuesto en los casos 1, 5, 10, 14, 11, 13, 20, 26 y 31.

12 Argumento expuesto en los casos 10 y 14.

13 Decreto Ley 2591 de 1991. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. “Artículo 39. “Recusación. (…) El juez deberá declararse impedido cuando concurran las causales de impedimento del Código de Procedimiento Penal so pena de incurrir en la sanción disciplinaria correspondiente. El juez que conozca de la impugnación del fallo de tutela deberá adoptar las medidas procedentes para que se inicie el procedimiento disciplinario si fuere el caso.”

14 Acuerdo 02 de 2015. Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional. “Artículo 99. En los asuntos de tutela. En la revisión de acciones de tutela, el Magistrado en quien concurran causales de impedimento previstas en el Código de Procedimiento Penal deberá declararse impedido, so pena de incurrir en las sanciones penales y disciplinarias correspondientes. En dichos procesos conocerá del impedimento el resto de los Magistrados de las Salas de Selección, Revisión o Plena, según el caso. En el evento de esta disposición se observará el trámite contemplado en el artículo 27 del Decreto 2067 de 1991”.

15 En esta oportunidad la Sala Octava de Revisión reiterará la jurisprudencia sobre la materia, contenida en las sentencias C-590 de 2005, T-211 de 2009, T-315 de 2010, T-214 de

2012, SU-415 y SU-627 de 2015, T-732 de 2017, SU-004, SU-035 y SU-539 de 2018 y SU-268 de 2019, entre otras.

16 La acción de tutela –en general- también encuentra sustento en i) el principio de dignidad humana (art. 1 C. Pol.), el cual constituye el fundamento de los derechos fundamentales (T-227 de 2003 y C-288 de 2012) cuya protección se persigue a través de la acción de amparo constitucional; ii) los principios de efectividad de los derechos fundamentales y supremacía constitucional (arts. 2 y 3 C. Pol.); y iii) el derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229 C. Pol). Así mismo, si bien la sentencia C-543 de 1992 determinó que prima facie la acción de tutela no procede frente a sentencias judiciales, precisó que "nada obsta para que por vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales…". A partir de dicha providencia se edificó la doctrina de la vía de hecho en materia de tutela contra sentencias y, posteriormente, la misma fue superada por la dogmática relativa a las causales genéricas de procedencia de la tutela contra providencias judiciales. Una síntesis de dicho tránsito se puede consultar en las sentencias SU-014 de 2001 y C-590 de 2005, entre otras.

17 En ese sentido, la sentencia C-543 de 1992 consideró contrario a la Constitución el término de dos meses de caducidad que había fijado el artículo 11 del Decreto 2591 de 1991 para el ejercicio de la acción de tutela contra "sentencias o providencias judiciales que pongan fin a un proceso". Al respecto señaló: "Como se observa, aplicado a las acciones, el término de caducidad es el que -señalado por la ley- una vez transcurrido, aunque no debe confundirse con la prescripción extintiva, impide que la correspondiente acción se ejerza. || Lo cual significa que prever un tiempo de caducidad para el ejercicio de la acción de tutela implica necesariamente que tan solo dentro de él puede tal acción interponerse. En otras palabras, quiere decir la norma cuestionada que la acción de tutela cuando se dirija contra sentencias que pongan fin a un proceso no puede ejercerse en cualquier tiempo sino únicamente dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria. || En la presente providencia se resolverá también si procede la tutela contra fallos ejecutoriados pero, independientemente de ello, resulta palpable la oposición entre el establecimiento de un término de caducidad para ejercer la acción y lo estatuido en el artículo 86 de la Constitución cuando señala que ella puede intentarse "en todo momento", razón suficiente para declarar, como lo hará esta Corte, que por el aspecto enunciado es inexequible el artículo 11 del Decreto 2591 de 1991".

18 Sentencia SU-1219 de 2001. La Corte precisó en la sentencia T-322 de 2019 que "[l]a acción de tutela contra sentencias de la misma naturaleza puede proceder de manera excepcional cuando exista fraude y, por tanto, se esté ante el fenómeno de la cosa juzgada fraudulenta". Según essa providencia "la demanda debe cumplir los requisitos genéricos de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales y demostrar que (i) la acción de tutela presentada no comparta identidad procesal con la solicitud de amparo cuestionada; (ii) se demuestre de manera clara y suficiente, que la decisión adoptada en la sentencia de tutela fue producto de una situación de fraude (Fraus omnia corrumpit); y (iii) no exista otro medio, ordinario o extraordinario, eficaz para resolver la situación".

19 De este modo, la Corte ha señalado que la existencia de medios ordinarios de defensa judicial al interior de un proceso ordinario debe valorarse atendiendo a la eficacia e idoneidad que estos tienen para procurar la protección de un derecho fundamental eventualmente amenazado o vulnerado. En esa dirección, teniendo en cuenta que durante varios años la Corte Suprema de Justicia consideró que la indexación de la primera mesada pensional no era procedente frente a pensiones causadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, esta Corporación inaplicó el requisito de subsidiariedad en relación con las acciones de tutela formuladas contra sentencias de segunda instancia que negaban la referida garantía pensional (T-259 de 2012, SU-1073 de 2012 y SU-415 de 2015). También lo hizo en el contexto de tutelas contra sentencias que involucraban la personalidad jurídica y el estado civil de las personas (T-329 de 1996, T-411 de 2004 y T-156 de 2009) o cuando el accionante vio lesionada su garantía a una defensa técnica en el marco de un proceso penal (T-567 de 1998 y T-068 de 2005), o cuando el solicitante hacía parte de un colectivo históricamente discriminado (T-717 de 2011) o cuando el empleo del recurso de casación comportaba una carga desproporcionada frente a las condiciones materiales de existencia del peticionario y la magnitud de la amenaza ius fundamental (T-629 de 2015). Del mismo modo, ha flexibilizado el presupuesto de inmediatez en relación con tutelas formuladas contra sentencias que involucran el reconocimiento de una prestación pensional (T-1028 de 2010, SU-407 de 2013 y SU-499 de 2016) y ha analizado defectos constitucionales que no fueron invocados expresamente por los solicitantes dentro de los trámites ordinarios en que se profirió la decisión cuestionada (SU-195 de 2012, T-115 de 2015, T-515 de 2016, T-119 y T-577 de 2017). Por último, cabe precisar que si bien en la mayor parte de las anteriores decisiones estaba de por medio el amparo de derechos fundamentales de sujetos de especial protección y se trataba de asuntos que involucraban cuestiones importantes de justicia material y de prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C. Pol.), la Corte también ha emprendido un examen dúctil de los requisitos formales de procedibilidad en tutelas contra sentencias que condenaron al pago de sumas dinerarias a entidades estatales sumidas en un estado de cosas inconstitucional (T-546 de 2014, T-606 de 2016, SU-427 de 2015 y T-521 de 2017) e incluso en tutelas contra sentencias de tutela en las que se promovía la salvaguarda del patrimonio público frente a situaciones de carácter fraudulento (T-218 de 2012, T-951 de 2013, SU-627 de 2015 y T-322 de 2019).

20 El alcance y requisitos de cada uno de estos defectos ha sido construido por la jurisprudencia constitucional en diferentes decisiones. Una síntesis inicial de los mismos puede ser consultada en las sentencias SU-159 de 2002, T-057 de 2004 y T-315 y C-590 de 2005. De forma más reciente se pueden revisar las sentencias SU-268 y SU-453 de 2019.

22 Ib.

23 Sentencia SU-556 de 2014.

24 Sentencias SU-354 de 2017 y SU-035 de 2018.

25 Sentencia SU-035 de 2018.

26 Sentencia T-731 de 2006, reiterado en las sentencias T-146 de 2014 y SU-035 de 2018.

27 Sentencias T-153 de 2015 y T-146 de 2014.

28 En un sentido semejante se puede consultar la sentencia T-195 de 2019.

29 Se reitera la base argumentativa de las sentencias T-018 de 2018, SU-035 de 2018 y T-195 de 2019.

30 Sentencia SU-632 de 2017.

31 Sentencia T-543 de 2017 y SU-035 de 2018.

32 Sentencia SU-035 de 2018.

33 Recapitulada en la sentencia SU-072 de 2018.

34 Sentencias T-158 de 1993, T-804 de 1999 y SU-159 2002.

35 Sentencias T-790 de 2010, T-510 de 2011.

36 Sentencias T-572 de 1994, SU-172 de 2000 y SU-174 de 2007.

37 Sentencia T-100 de 1998.

38 Sentencia T-790 de 2010.

39 Sentencias T-572 de 1994 y SU-159 de 2002.

40 Sentencia T-1095 de 2012.

41 Sentencia T-266 de 2012. Reiterada en la sentencia T-259 de 2018.

42 Sentencia SU-918 de 2013.

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

44 Se reitera la base argumentativa de las sentencias T-018 de 2018, SU-035 de 2018 y T-195 de 2019.

45 Sentencia T-587 de 2017.

46 Así, por ejemplo, en la Sentencia SU-159 de 2002, se define el defecto fáctico como “la aplicación del derecho sin contar con el apoyo de los hechos determinantes del supuesto legal a partir de pruebas válidas”.

47 Cabe resaltar que si esta omisión obedece a una negativa injustificada de practicar una prueba solicitada por una de las partes, se torna en un defecto procedimental, que recae en el ejercicio del derecho de contradicción.

48 Sentencia C-590 de 2005.

49 Sentencia SU-355 de 2017.

50 Sentencia SU-159 de 2000.

51 Sentencia SU-455 de 2017 y T-1082 de 2007, entre otras.

52 Sentencias T-442 de 1994.

53 Sentencia T-060 de 2012.

54 Sentencias T-064, T-456, T-217, T-067 y T-009 de 2010. En similar sentido, las sentencia T-505 de 2010 y T-014 de 2011.

55 Sentencia T-067 de 2010. En igual sentido, sentencia T-009 de 2010 y T-466 de 2012.

56 Cfr. Sentencias T-314 de 2013 y T-214 de 2012.

57 Sentencia T-590 de 2009.

58 Ibídem.

59 Sentencia T-590 de 2009.

60 Sentencia del 20 de octubre de 2014, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado. Radicado 68001233100020110027601.

61 Artículo 81 de la Ley 812 de 2003: "El régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, que se encuentren vinculados al servicio público educativo oficial, es el establecido para el Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley. || Los docentes que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, serán afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y tendrán los derechos pensionales del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres. (…)."

62 Parágrafo 1° transitorio del artículo 48 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005. La pervivencia transitoria del régimen exceptuado de los docentes oficiales fue explicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-143 de 2018: "Es necesario precisar, por otra parte, que el Acto Legislativo 01 de 2005 estableció que los regímenes pensionales especiales expirarían el 31 de julio de 2010. El mismo, no obstante, exceptuó de dicha regla al régimen de la Fuerza Pública, al del Presidente de la República y a los señalados en los parágrafos de esa reforma constitucional. Entre estos últimos se encuentra el de los docentes oficiales vinculados con anterioridad a la vigencia de la Ley 812 de 2003, como pasa a explicarse.|| El inciso 7 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 dispuso que a partir de su entrada en vigencia (29 de julio de 2005) no habría regímenes especiales ni exceptuados. El parágrafo transitorio 2 de la reforma constitucional, por su parte, indicó que la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del sistema general de pensiones, expiraría el 31 de julio del año 2010. Esas mismas disposiciones excluyeron de su aplicación al régimen de la Fuerza Pública, al del Presidente de la República

“y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo”. Es decir, frente a estos no opera la regla constitucional de finalización fijada para el 29 de julio de 2005 y, en última instancia, para el 31 de julio de 2010. || 69. De acuerdo con lo expuesto, dentro de los regímenes pensionales especiales que no expiraron en esa fecha se encuentra el de marchitamiento progresivo de los docentes oficiales, pues cuenta con regulación propia en un parágrafo transitorio de esa reforma constitucional, de modo que le resulta aplicable la expresión exceptiva “y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo”. En efecto, el parágrafo transitorio 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 señaló que el régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial, es el establecido para el magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de la misma. || 70. Así las cosas, por virtud de las excepciones previstas en el inciso 7 y en el parágrafo transitorio 2 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, el régimen especial de los docentes oficiales contenido en las disposiciones legales previas a la expedición de la Ley 812 de 2003 mantiene su vigencia más allá del 31 de julio de 2010”

64 Sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015, SU-395 de 2017 y SU-023 de 2018, entre otras.

65 En particular, indicó que “para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es: || Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE. || Si faltare más de diez (10) años, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE”.

66 El cambio de jurisprudencia fue justificado en estos términos: “A juicio de la Sala Plena, la tesis que adoptó la Sección Segunda de la Corporación, en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, según la cual el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 no señalaba en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos estaban simplemente enunciados y no impedían la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicio, va en contravía del principio de solidaridad en materia de seguridad social. La inclusión de todos los factores devengados por el servidor durante el último año de servicios fue una tesis que adoptó la Sección Segunda a partir del sentido y alcance de las expresiones “salario” y “factor salarial”, bajo el entendido que “constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios” con fundamento, además, en los principios de favorabilidad en materia laboral y progresividad; sin embargo, para esta Sala, dicho criterio interpretativo traspasa la voluntad del legislador, el que, por virtud de su libertad de configuración enlistó los factores que conforman la base de liquidación pensional y a ellos es que se debe limitar dicha base.”

67 En relación con la segunda regla jurisprudencial, el fallo de unificación del 28 de agosto de

2018 del Consejo de Estado, señaló: “La segunda subregla es que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones”. (Énfasis en el original).

68 Consejo de Estado, Sección Segunda, radicado 68001233300020150056901. Sentencia SUJ-014-CE-S2-2019.

69 Un análisis semejante se efectuó en la sentencia T-328 de 2018 en el expediente T-6.631.024.

70 El criterio de progresividad fue empleado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en su fallo del 4 de agosto de 2010 para sustentar la tesis de inclusión de todos los factores salariales en el IBL de las pensiones del sector público. De este modo, indicó lo siguiente: “De ahí que, interpretar la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 del mismo año, en el sentido de considerar que aquélla enlista en forma expresa y taxativa los factores sobre los cuales se calcula el Ingreso Base de Liquidación de la pensión de jubilación, trae como consecuencia la regresividad en los Derechos Sociales de los ciudadanos, pues se observa sin duda alguna que el transcurso del tiempo ha implicado una manifiesta disminución en los beneficios alcanzados con anterioridad en el ámbito del reconocimiento y pago de las pensiones. || En consecuencia, el principio de progresividad debe orientar las decisiones que en materia de prestaciones sociales adopten las autoridades públicas, pues la protección del conglomerado social presupone la existencia de condiciones que le permitan ejercer sus derechos en una forma adecuada a sus necesidades vitales y, especialmente, acorde con la dignidad inherente al ser humano. Por lo tanto, dicho principio también orienta la actividad de los jueces al momento de aplicar el ordenamiento jurídico a situaciones concretas”.