

T-356-14

Sentencia T-356/14

INDEXACION DE LA PRIMERA MESADA PENSIONAL-Se aplica a pensiones causadas en cualquier tiempo, incluso, antes de la vigencia de la Constitución de 1991

La universalidad del derecho a la indexación de la primera mesada pensional significa que este beneficio se aplica a las pensiones reconocidas en cualquier tiempo, sin que importe que su origen sea convencional o legal, toda vez que la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, a consecuencia de la inflación, afecta por igual a todos los jubilados.

ACCION DE TUTELA PARA INDEXACION DE LA PRIMERA MESADA PENSIONAL-Reiteración de jurisprudencia sobre requisitos y condiciones necesarias para su procedencia

La acción de tutela no procede, en principio, para ordenar el reconocimiento de la actualización del salario base de liquidación de la primera mesada pensional debido a su carácter subsidiario, pues el legislador ha establecido un escenario judicial concreto para los eventuales conflictos que surjan a propósito de la exigencia de este derecho, cual es la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, la procedencia del amparo constitucional está sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos, en orden a preservar la naturaleza de ese mecanismo de protección de derechos fundamentales, estándole vedado al juez de tutela inmiscuirse en controversias de índole legal, propias de las instancias judiciales competentes. En cuanto a las condiciones especiales para impetrar la indexación pensional mediante el ejercicio de la acción de tutela, deben acreditarse las siguientes: a. Que el interesado haya adquirido la calidad de pensionado; b. Que haya agotado la actuación en sede gubernativa, mediante el uso de los recursos y medios de impugnación propios de esa instancia, en procura de satisfacer su pretensión de indexación; c. Que haya acudido oportunamente a la jurisdicción común, con el fin de obtener el reconocimiento de la indexación de la primera mesada; d. Que demuestre las condiciones materiales que justifiquen la protección por vía de tutela, para el caso, que se trate de una persona de avanzada edad, y que se encuentren afectados derechos fundamentales.

INDEXACION DE LA PRIMERA MESADA PENSIONAL-Se ordena calcular su monto acorde a la fórmula adoptada en la sentencia T-098 de 2005

Acción de tutela instaurada mediante apoderado por Simón Bossa Vega y otros, contra el Fondo de Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

Procedencia: Juzgado Promiscuo Municipal de El Roble, Sucre.

Magistrado ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C, nueve (9) de junio de dos mil catorce (2014).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo único de instancia proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal El Roble, Sucre, dentro de la acción de tutela instaurada mediante apoderado por el señor Simón Bossa Vega y otros, contra el Fondo de Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el mencionado despacho judicial, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991; la Sala Segunda de Selección de la Corte, mediante auto de febrero 25 de 2014 lo eligió para revisión.

I. ANTECEDENTES

Mediante apoderado, los señores Simón Bossa Vega, Elsy María Romero Rosado, José de los Santos Agamez Negrete, Abel Enrique Vellojín, Juan del Cristo Contreras Ruíz, Ramón Antonio Barcos Lora, Ramón Nonato Urango Girón y Ley da María Covilla López[1], interpusieron acción de tutela en septiembre 5 de 2013, invocando la protección de sus derechos fundamentales a la vida, al debido proceso, a la asistencia de las personas de la tercera edad, a la seguridad social, a la dignidad humana, al mínimo vital, a la seguridad jurídica y confianza legítima que, según afirman, les fueron vulnerados por el Fondo de

Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato contenido en la demanda.

1. El apoderado de los accionantes indicó que sus procurados fueron pensionados por la empresa Álcalis de Colombia Ltda. -hoy liquidada-, algunos de ellos por haber cumplido con los requisitos establecidos en la Convención Colectiva de Trabajo 1992-1994, y otros por orden judicial.

2. Indicó que desde la fecha en que los accionantes dejaron de laborar por el cierre de dicha empresa, hasta cuando se causó el derecho a la pensión, transcurrieron varios años, y que al momento de expedir los actos administrativos en los que se ordenó la pensión de los accionantes, Álcalis de Colombia Ltda., entonces en Liquidación, calculó el monto de la primera mesada sin indexar el ingreso base de liquidación; desconociendo reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional que reconoce este derecho.

3. Señaló que los demandantes solicitaron a la empresa efectuar la indexación omitida, obteniendo respuesta desfavorable. Agregó que algunos acudieron a los mecanismos judiciales ordinarios para hacer valer su reclamación, sin acceder a las pretensiones invocadas.

4. Agregó que los ocho accionantes son personas de la tercera edad, por lo que se presume su estado de vulnerabilidad manifiesta, razón por la cual merecen especial protección por parte del Estado[2], además de tener derecho a la actualización de sus pensiones, cuyo monto no les alcanza para subsistir.

5. Solicitó ordenar a la entidad demandada reconocer e indexar el ingreso de liquidación para el cálculo de la primera mesada pensional de los accionantes, con base en el índice de Precios al Consumidor IPC.

B. Documentos relevantes cuya copia obra en el expediente.

1. Poderes otorgados por los demandantes.

2. Resoluciones proferidas por Álcalis de Colombia Ltda., mediante las cuales reconoció el

derecho de pensión de jubilación convencional y legal a los accionantes, por haber cumplido los respectivos requisitos legales[3].

3. Cédulas de ciudadanía de los accionantes en las que consta que todos son personas que sobrepasan los 60 años de edad.

4. Peticiones dirigidas por los actores a Álcalis de Colombia Ltda.; en

Liquidación, solicitando el reconocimiento de la indexación de la primera

mesada pensional, y de las respuestas dadas por la entidad.

5. Declaraciones extrajuicio que dan cuenta de las precarias condiciones socio económicas y de salud de cada uno de los accionantes, en las que manifiestan que el dinero que devengan no es suficiente para su subsistencia.

6. Convención Colectiva de Trabajo 1992-1994 de Álcalis de Colombia Ltda..

C. Actuación procesal.

D. Sentencia única de instancia.

En fallo de septiembre 18 de 2013, el Juzgado Promiscuo Municipal de El Roble concedió de manera definitiva el amparo del derecho a la indexación de la primera mesada pensional de los accionantes, ordenando “al Fondo de Pasivo Social Ferrocarriles Nacionales de Colombia que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia reconozca y efectúe, con inclusión de los factores salariales legales y extralegales de la Convención Colectiva vigente al momento de la liquidación de la extinta ÁLCALIS DE COLOMBIA LTDA., la indexación del ingreso base de liquidación para el cálculo de la primera mesada pensional de los demandantes, con los reajustes anuales establecidos en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, desde el momento mismo en que cada uno de los accionantes adquirieron el statu de pensionados, hasta la fecha en que se efectúe el pago, y pague en forma retroactiva las sumas de dinero que resulten de la diferencia entre lo que debió pagarse cada mes y lo que efectivamente fue pagado a los demandantes “.

En el fallo se expresó que los actores acreditaron la calidad de pensionados, así como la

solicitud para obtener la indexación, pero la entidad demandada se negó a tal reconocimiento, invocando que, “por tratarse de pensiones de origen convencional, y no estar pactado dicho beneficio en la Convención Colectiva de Trabajo, no hay lugar a su reconocimiento ” (f. 118 cd. inicial).

Con todo, explicó que acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es indiferente que la pensión que es objeto de indexación tenga origen legal o convencional, máxime atendiendo la avanzada edad de los accionantes y las obligaciones que tienen a su cargo.

E. Impugnación.

En octubre 1o de 2013, el representante legal del Fondo de Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia impugnó la decisión, no siendo concedido el recurso por haberse presentado extemporáneamente (f. 154 ib.).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para examinar la determinación referida, en Sala de Revisión, al tenor de lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9o de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de análisis.

En atención a lo expuesto, esta Sala de Revisión debe determinar si el Fondo de Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia vulneró los derechos fundamentales invocados, al abstenerse de reconocer la indexación de la primera mesada pensional a los accionantes.

A fin de resolver el asunto, la Sala se pronunciará sobre (i) el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo de las pensiones y (ii) la “indexación de la primera mesada pensionar’, para luego aplicar esos enfoques al caso concreto.

Tercera. Reconocimiento de indexación de la primera mesada pensional mediante la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

Efectuando una interpretación sistemática de distintos preceptos superiores (preámbulo y arts. 1o, 25, 48 y 53 Const.), sobre el carácter constitucional del derecho al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, la jurisprudencia ha recalcado que una de sus manifestaciones más importantes es el derecho a obtener su actualización.

La sentencia SU-120 de febrero 13 de 2003, con ponencia del Magistrado Álvaro Tafur Galvis, unificó la doctrina sentada hasta ese momento por las Salas de Revisión de esta corporación, atinente a la procedencia de la indexación pensional mediante la acción de tutela, por aplicación, entre otros, de los principios laborales de favorabilidad y efectividad de los derechos.

Posteriormente, en el ámbito del control abstracto de constitucionalidad, en los fallos C-862 de octubre 19 de 2006, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-891-A de noviembre 1o del mismo año, M. P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte analizó la exequibilidad de los artículos 8o de la Ley 171 de 1961 y 260 (parcial) del Código Sustantivo del Trabajo, respectivamente, resaltando el derecho universal de los jubilados a la indexación de la primera mesada pensional. Expresó la Corte en la segunda sentencia referida:

“Si bien el derecho a la actualización de la mesada pensional surge en virtud de lo que la doctrina ha denominado el proceso de especificación en el reconocimiento de los derechos, de manera tal que su titularidad se reserva a una determinada categoría de sujetos -los pensionados- dentro de tal categoría su titularidad ha de ser universal, y por lo tanto exclusiones derivadas del tránsito legislativo carecen de justificación.”

De acuerdo con estas definiciones y como ya fue expuesto, la universalidad del derecho a la indexación de la primera mesada pensional significa que este beneficio se aplica a las pensiones reconocidas en cualquier tiempo, sin que importe que su origen sea convencional o legal, toda vez que la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, a consecuencia de la inflación, afecta por igual a todos los jubilados.

En este mismo sentido se pronunció ulteriormente la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de julio 31 de 2007 (rad. 29022), M. P. Camilo Tarquino Gallego, dentro de un proceso ordinario promovido contra la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, mediante la cual reiteró la rectificación de su anterior posición jurisprudencial, que mantenía la improcedencia de la indexación de la primera mesada de

pensiones legales y convencionales. Sobre el particular, señaló:

“Es que el reconocimiento de una pensión extralegal, entre ellas la convencional, no determina en principio más que un mejoramiento de un derecho mínimo legal, mediante el cual se flexibilizan las exigencias para su causación o simplemente incrementan su monto. También caben los postulados constitucionales previstos en los artículos 48 y 53 de la Constitución Nacional, que prevén el mantenimiento del poder adquisitivo constante de las pensiones legales.

El actual criterio mayoritario, que admite la actualización de la base salarial tratándose de pensiones legales causadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Constitución, impera también ahora para las extralegales, como sería el caso de las convencionales, según lo anotado.

Lo anterior porque, en verdad, no hay razón justificativa alguna para diferenciar, a un trabajador pensionado de acuerdo con la ley, con uno con arreglo a una convención, porque, valga agregar, el impacto del fenómeno económico de la inflación, lo padece tanto el uno como el otro, amén de que si la corrección monetaria no conduce a hacer más onerosa una obligación pensional, sino a mantener el valor económico de la moneda frente a su progresivo envilecimiento, su aplicación, respecto de pensiones extralegales, sean ellas convencionales o voluntarias, no altera de ninguna forma el acto inicial de reconocimiento, porque simplemente lo que se presenta es una actualización del monto para mantener su valor constante.”

Acorde con los pronunciamientos reseñados, entre otros, se impuso a los administradores de justicia competentes al efecto, el ineludible deber de aplicar directamente el derecho a la indexación de la primera mesada, de modo que en caso de incumplimiento, el afectado podrá agotar la actuación administrativa correspondiente y acudir ante las autoridades

judiciales competentes a discutir su pretensión, pudiendo optar por la acción de tutela para hacer efectivo ese derecho fundamental.

Cuarta. Procedencia de la tutela para reclamar la indexación de la primera mesada pensional. Reiteración de jurisprudencia.

La acción de tutela no procede, en principio, para ordenar el reconocimiento de la actualización del salario base de liquidación de la primera mesada pensional debido a su carácter subsidiario, pues el legislador ha establecido un escenario judicial concreto para los eventuales conflictos que surjan a propósito de la exigencia de este derecho, cual es la jurisdicción ordinaria.

Sin embargo, la procedencia del amparo constitucional está sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos, en orden a preservar la naturaleza de ese mecanismo de protección de derechos fundamentales, estándole vedado al juez de tutela inmiscuirse en controversias de índole legal, propias de las instancias judiciales competentes.

En cuanto a las condiciones especiales para impetrar la indexación pensional mediante el ejercicio de la acción de tutela, deben acreditarse las siguientes:

- a) Que el interesado haya adquirido la calidad de pensionado.
- b) Que haya agotado la actuación en sede gubernativa, mediante el uso de los recursos y medios de impugnación propios de esa instancia, en procura de satisfacer su pretensión de indexación.
- c) Que haya acudido oportunamente a la jurisdicción común, con el fin de obtener el reconocimiento de la indexación de la primera mesada.
- d) Que demuestre las condiciones materiales que justifiquen la protección por vía de tutela, para el caso, que se trate de una persona de avanzada edad, y que se encuentren afectados derechos fundamentales.

Quinta. Análisis del caso concreto

60 años de edad (fs. 34, 49, 64, 75, 86, 81 y 93 cd. inicial), aseverándose que

su mínimo vital está descaecido por la falta de actualización del monto de la pensión, que constituye el único sustento para sus familias.

De acuerdo con lo afirmado, la suma que reciben hoy es aproximadamente igual a la que recibieron varios años atrás. Por tanto, presentaron solicitud de actualización de la primera mesada a la accionada, y agotaron la reclamación administrativa, obteniendo respuestas desfavorables en todos los casos, aduciendo que no existe norma legal o convencional que así lo ordene.

5.2. La negativa de la indexación de la mesada pensional no está acorde, actualmente, con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional y, particularmente, con los efectos erga omnes del fallo C-862 de 2006 antes citado, sobre el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

5.3. Esta corporación ha indicado reiteradamente que las cuestiones relativas a la actualización del salario base de liquidación de la primera mesada pensional tienen una innegable importancia constitucional[4], ya que el artículo 53 superior reconoce explícitamente el derecho al mantenimiento del poder adquisitivo de las mesadas y delinea el mínimo vital (“remuneración mínima vital y móvil”), que además se encuentra relacionado con otras normas constitucionales, como la esencia del Estado Social de Derecho (art. 1o), el principio de favorabilidad laboral (art. 53) y el principio de protección especial a las personas de avanzada edad (arts. 13 y 46 ib.).

5.4. Así mismo y de manera determinante, por respeto al derecho a la igualdad, reconocido en el artículo 13 ibídem, la actualización del salario base de liquidación de la primera mesada pensional “no puede ser reconocida exclusivamente a determinadas categorías de pensionados,

porque un trato diferenciado de esta naturaleza carecería de justificación constitucional, y se torna por tanto en un trato discriminatorio “[5].

Por tanto, no existe ninguna razón constitucionalmente válida para afirmar que el derecho a

la actualización de la mesada pensional sea predicable únicamente a determinadas categorías de pensionados, cuando todos se encuentran en la misma situación y todos se ven afectados en su mínimo vital por la depreciación monetaria.

Así, la entidad demandada desconoce los artículos 48 y 53 de la Constitución Política que consagran el deber de garantizar el poder adquisitivo de las pensiones, al igual que los principios de favorabilidad y de indubio pro operario a favor del trabajador, más aún, si se tiene en cuenta que los accionantes son personas que merecen especial protección del Estado en razón a su edad y a sus precarias condiciones de salud y económicas.

En tal sentido, la jurisprudencia y el derecho a la igualdad imponen equilibrar las pensiones reconocidas a trabajadores de equivalente nivel de ingresos, independientemente de la época en que hayan sido concedidas, lo cual se consigue mediante la indexación, reclamada en esta acción a favor de ocho pensionados de la extinta empresa Álcalis de Colombia Ltda..

5.5. De conformidad con lo expuesto, debe ser confirmado el fallo proferido en septiembre 18 de 2013 por el Juzgado Promiscuo Municipal de El Roble, Sucre, que en su momento concedió la tutela incoada por el apoderado de los señores Simón Bossa Vega, Elsy María Romero Rosado, José de los Santos Agamez Negrete, Abel Enrique Vellojín, Juan del Cristo Contreras Ruíz, Ramón Antonio Barcos Lora, Ramón Nonato Urango Girón y Leyda María Covilla López “de manera definitiva” (f. 105 ib.).

Sin embargo, a pesar de que el referido juzgado dispuso que “la indexación se hará aplicando la fórmula que para tal efecto adoptó la Corte Constitucional mediante sentencia T-098 de 2005”, para mayor claridad, es necesario precisar que la diferencia resultante del aumento de las mesadas pensionales debe ser reconocida en relación con las cuales no hubiese operado el fenómeno de la prescripción, que deberá cubrirse a cada uno de los referidos pensionados en un plazo no superior a quince (15) días hábiles, contados a partir de dicha notificación y desde entonces empezará a pagarse el valor indexado, con la periodicidad establecida.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR el fallo único de instancia proferido en septiembre 18 de 2013, por el Juzgado Promiscuo Municipal de El Roble, Sucre, que concedió el amparo definitivo de los derechos a la indexación de la primera mesada pensional y a mantener el poder adquisitivo de las mesadas pensionales, en conexidad con el mínimo vital de los señores Simón Bossa Vega, Elsy María Romero Rosado, José de los Santos Agamez Negrete, Abel Enrique Vellojín, Juan del Cristo Contreras Ruíz, Ramón Antonio Barcos Lora, Ramón Nonato Urango Girón y Leyda María Covilla López, identificados con cédulas de ciudadanía números 9.052.284, 33.147.610, 6.860.857, 9.063.050, 3.835.343, 9.057.160, 6.582.771 y 23.147.360, respectivamente.

Segundo.- ADICIONAR dicho fallo, disponiendo que la diferencia resultante del aumento de las mesadas pensionales de los accionantes debe ser reconocida en relación con las cuales no hubiese operado el fenómeno de la prescripción, que deberá cubrirse a cada uno de los referidos pensionados en un plazo no superior a quince (15) días hábiles, contados a partir de dicha notificación y desde entonces empezará a pagarse el valor indexado, con la periodicidad establecida.

Tercero.- Por Secretaría General de esta corporación, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaría General

‘ Cédulas de ciudadanía números 9.052.284, 33.147.610, 6.860.857, 9.063.050, 3.835.343, 9.057.160, 6.582.771 y 23.147.360, respectivamente.

Junto con el escrito de la demanda se allegaron varias declaraciones extrajuicio donde se afirma el grave estado de salud de los accionantes y su precaria situación económica (ts. 35, 36, 67, 76, 85 y 92 cd. inicial).

[3] Fs. 37 a 40; 45 a 48; 53 a 62; 68 a 73; 77 a 82 y 94 a 98 ib..

[4] Cfr. T-1059 de diciembre 6 de 2007, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-311 de abril 4 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

Cfr. C-862 de octubre 19 de 2006, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. 6 Cfr. T-046 de enero 24 de 2008, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-447 de julio 9 de 2009, M. P. Juan Carlos Henao Pérez; T-382 de mayo 16 de 2011, M. P. Nilson Pinilla Pinilla y T-092 de febrero 26 de 2013 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chlajub.