

T-615-15

Sentencia T-615/15

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Requisitos de procedibilidad

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Contenido y alcance

TOPE MAXIMO DE PENSIONES

DERECHO AL MINIMO VITAL-Contenido y alcance

MINIMO VITAL DE SUBSISTENCIA-Concepto no es meramente cuantitativo sino también cualitativo

DERECHO AL MINIMO VITAL-Requisitos que deben comprobarse para acreditar vulneración en un caso concreto de un trabajador o de un pensionado para que se considere amenazado o vulnerado

DEBIDO PROCESO EN MATERIA PENSIONAL-No vulneración por aplicación de sentencia C-258/13 al poner límite a la ley de megapensiones

DERECHO AL MINIMO VITAL-No vulneración por cuanto límite del monto de pensión establecido en la sentencia C-258/13 resulta razonable para el desarrollo de una vida digna

Referencia: Expediente T-4664519

Acción de tutela instaurada por Francisco Merilo Herrera Tarantino y otros contra la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON).

Procedencia: Consejo de Estado.

Asunto: Debido proceso. Mínimo vital. Límite a las mesadas pensionales con cargo a recursos del Estado.

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de septiembre de dos mil quince (2015).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia de tutela proferida el 18 de septiembre de 2014 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante la cual revocó la providencia proferida el 10 de diciembre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, en el marco de la acción de tutela iniciada por los accionantes en contra del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON) y el Ministerio de Salud y Protección Social.

El asunto fue conocido por la Corte Constitucional por remisión que realizó la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, según lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. El 12 de febrero de 2015, mediante auto notificado el 16 de febrero de 2015, la Sala de Selección Número Dos de Tutelas de esta Corporación lo seleccionó para revisión.

I. ANTECEDENTES

El 26 de noviembre de 2013[1], a través de apoderados judiciales, los señores Francisco Merilo Herrera Tarantino (de 84 años), Jaime Valderrama Gil (de 82 años), Alberto Rojas Puyo (de 79 años), Norberto Morales Ballesteros (de 78 años), Jesús Antonio Vargas (de 78 años), Carlos Martínez Simahan (de 74 años) y José Augusto Trujillo Muñoz (de 70 años), presentaron acción de tutela en contra del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República y del Ministerio de Salud y Protección Social.

Los accionantes consideran que sus derechos fundamentales a la dignidad del adulto mayor, vida, salud, seguridad social, mínimo vital, debido proceso y acceso a la administración de justicia fueron vulnerados por los accionados, al haberse disminuido sus

mesadas pensionales de forma unilateral a partir del mes de julio de 2013, a través de una comunicación de carácter general, sin que se les permitiera ejercer sus derechos a la defensa y contradicción.

A. Hechos y pretensiones

1. Los accionantes, quienes se desempeñaron en el pasado como congresistas, manifiestan que les fueron reconocidas sus pensiones de vejez por parte de FONPRECON, a través de diversos actos administrativos que adjuntan a la demanda de tutela.

2. Señalan que FONPRECON, haciendo una interpretación equivocada de la Sentencia C-258 de 2013, redujo ostensiblemente el monto de sus pensiones a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales, a través de una comunicación de carácter general contenida en la Resolución No. 443 de 12 de julio de 2013. En este sentido, la entidad omitió la expedición de actos administrativos de carácter particular que garantizaran el debido proceso administrativo, lo que impidió el ejercicio de sus derechos a la defensa y la contradicción.

3. Para argumentar esta posición, establecen que en la Sentencia C-258 de 2013, la Corte Constitucional exclusivamente analizó la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, que estableció el régimen especial para las pensiones de congresistas regulado en el Decreto 1359 de 1993.

“ARTÍCULO 1°. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

“El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas”. (...)

“Párrafo 1°. A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública (...).”.

En la Sentencia C-258 de 2013, la Corte Constitucional estableció que el texto original del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 devenía en una vulneración de los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia que rigen la seguridad social, ya que constituía un trato excesivo y preferente a un sector privilegiado de la población. Por esta razón, decidió declarar inexecutable las expresiones “durante el último año, y por todo concepto” y “Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal”, contenidas en el inciso primero de la norma; y la expresión “por todo concepto” del párrafo.

Asimismo, en el numeral tercero de la parte resolutive de la Sentencia C-258 de 2013, la Corte Constitucional declaró la executibilidad de las restantes expresiones del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, con algunos condicionamientos, entre éstos, que las mesadas pensionales reconocidas bajo dicho régimen no podían superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En consecuencia, resolvió la Corte Constitucional:

“Segundo.- Declarar INEXECUTIBLES las expresiones “durante el último año y por todo concepto”, “Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal”, contenidas en el primer inciso del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, así como la expresión “por todo concepto”, contenida en su párrafo.

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

(...)

(iv) Las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con este régimen especial, no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1º de julio de 2013. (...).”.

5. Ahora bien, los accionantes afirman que en la Sentencia C-258 de 2013 únicamente se analizó la constitucionalidad del régimen pensional contenido en la Ley 4ª de 1992, y no la de otros regímenes pensionales especiales o exceptuados, creados y regulados en otras normas. Señalan que cuando la Corte indicó en el numeral tercero de la parte resolutive de

la mencionada providencia que “las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con este régimen especial, no podrán superar los veinticinco salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1ª de julio de 2013”, exclusivamente hizo referencia al régimen contenido en la Ley 4ª de 1992, y no a otro tipo de regímenes.[2]

6. Indican que al haber adquirido el estatus de pensionados antes de la Ley 4ª de 1992, ésta no constituyó el régimen jurídico aplicable para el reconocimiento de sus pensiones, y que por lo tanto, la reducción de sus mesadas pensionales a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes no tiene asidero constitucional ni legal. En este sentido, manifiestan que la Sentencia C-258 de 2013 no les es oponible, por cuanto sus pensiones no fueron reconocidas con base en la Ley 4ª de 1992, sino con base en normas jurídicas anteriores a su expedición.

7. Señalan que el Acto Legislativo No. 01 de 2005 expresamente consagra que “por ningún motivo podrá reducirse el valor de la mesada de pensiones reconocidas conforme a derecho”. En consecuencia, la acción de FONPRECON devino en una ostensible expropiación.

8. En similar sentido, argumentan que el Acto Legislativo No. 01 de 2005 consagra que “La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley” para garantizar el derecho fundamental al debido proceso, pero que sin embargo, no fue observado en su caso.

9. Manifiestan que con la reducción unilateral por parte de FONPRECON de sus mesadas pensionales, se vulneraron sus derechos adquiridos, y los principios de buena fe y confianza legítima, sin que se observaran las garantías del derecho fundamental al debido proceso administrativo.

10. Indican que los perjuicios ocasionados por razón de la reducción de las mesadas pensionales son graves e inminentes, toda vez que los accionantes son adultos mayores, cuyas edades exceden la vida probable de los colombianos.

11. En igual sentido, manifiestan que con motivo de las actuaciones de los demandados se vulneraron sus derechos fundamentales a la vida digna, integridad personal, salud y mínimo

vital en su dimensión cualitativa.

12. Finalmente, indican que resultaría excesivo que se les obligara a iniciar acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las cuales podrían durar años hasta obtener un pronunciamiento por parte de los jueces.

13. En consecuencia, los accionantes solicitan que se protejan sus derechos fundamentales a la vida, la salud, la tranquilidad, la honra, el debido proceso, acceso a la administración de justicia, libertad, igualdad, derechos adquiridos y seguridad social en pensiones, y que, para ello, se ordene dejar sin efectos el acto administrativo mediante el cual se efectuó la reducción de sus mesadas pensionales.

B. Actuaciones procesales en sede de tutela.

El 26 de noviembre de 2013[3], a través de apoderados judiciales, los señores Francisco Merilo Herrera Tarantino, Jaime Valderrama Gil, Alberto Rojas Puyo, Norberto Morales Ballesteros, Jesús Antonio Vargas, Carlos Martínez Simahan y José Augusto Trujillo Muñoz presentaron acción de tutela en contra del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República y del Ministerio de Salud y Protección Social.

C. Respuesta del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República

1. El Director General del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON) respondió la acción de tutela el 2 de diciembre de 2013[4], señalando que la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes no se había configurado.

2. Indicó que a pesar de que los accionantes habían dirigido la acción de tutela en contra de FONPRECON, lo cierto es que del texto de la demanda se desprendía que éstos no estaban de acuerdo con la decisión de ajustar las pensiones al límite de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, orden contenida en la Sentencia C-258 de 2013.

En consecuencia, solicitaron que se vinculara a la Corte Constitucional al trámite judicial, teniendo en cuenta que había sido dicha Corporación la que profirió la mencionada providencia.

3. Señaló que la solicitud de adelantar un procedimiento administrativo para el reajuste de las pensiones carece de toda razonabilidad, toda vez que en la Sentencia C-258 de 2013 se ordenó enfáticamente a la autoridad administrativa, realizar el reajuste automático de la pensión a través de un acto de cumplimiento. Así, FONPRECON citó un aparte de la Sentencia C-258 de 2013 en el que indicó la Corte Constitucional:

“En segundo lugar, como efecto inmediato de la sentencia, a partir del 1 de julio de 2013 y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podrá superar el tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por ello, todas las mesadas pensionales deberán ser reajustadas automáticamente a este tope por la autoridad administrativa”.

Igualmente, citó otro aparte de la Sentencia C-258 de 2013 en el que la Corte Constitucional expresamente establece la improcedencia de reliquidaciones particulares para dar cumplimiento a la orden contenida en la mencionada providencia, en los siguientes términos:

“Estas mesadas, deben ser ajustadas, sin necesidad de hacer reliquidaciones caso por caso, hasta bajar a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, tope pensional que fue dispuesto por el Constituyente como razonable. Es decir, aquí no se trata de una reliquidación sino de un ajuste hacia futuro”. (Subraya y negrilla en el texto)

En consecuencia, FONPRECON manifestó que emitió un acto de carácter general con el fin de dar cumplimiento a la Sentencia C-258 de 2013, lo que excluía la procedencia de expedir actos administrativos particulares.

4. Señaló que a pesar de que los accionantes pretenden demostrar que sus pensiones no fueron liquidadas con base en la Ley 4ª de 1992, lo cierto es que éstas sí fueron ajustadas en virtud de dicha norma jurídica, pues de lo contrario, no excederían el máximo legal de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, valores que fueron pagados a los accionantes hasta junio de 2013 por parte de FONPRECON.

Para demostrar esta afirmación, la entidad anexa un cuadro en el que se constata que de no haber sido aplicado el reajuste contemplado en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, las mesadas pensionales de los accionantes no excederían el límite de veinticinco (25)

salarios mínimos legales mensuales vigentes[5].

5. Manifestó que la ratio decidendi de la Sentencia C-258 de 2013 expresa palmariamente que bajo ningún régimen legal las pensiones a cargo de recursos de naturaleza pública podrán superar el tope establecido por el Acto Legislativo No. 01 de 2005, el cual consiste en veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En este sentido, el ajuste efectuado por FONPRECON no puede ser considerado como una revocatoria o reliquidación del monto de la pensión, como equivocadamente señalan los accionantes, sino como un acto de cumplimiento de una orden judicial impartida por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-258 de 2013.

6. FONPRECON indicó que había iniciado procesos de lesividad en contra de aquellas pensiones sobre las cuales se revelaba una ostensible ilegalidad, las cuales serían objeto de revisión por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero que, en todo caso, acató las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en Sentencia C-258 de 2013, a través del ajuste automático de las mesadas pensionales al límite de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

7. Desestimó la presunta configuración de un perjuicio irremediable, toda vez que los accionantes reciben, en la mayoría de los casos, pensiones equivalentes a catorce millones setecientos treinta y siete mil quinientos pesos (\$14.737.500), y en su condición de pensionados tienen garantizado el servicio de salud, lo cual evidencia de que éstos tienen una vida digna y decorosa.

8. FONPRECON indicó que, en todo caso, los accionantes frente a los cuales cursan acciones de lesividad, cuentan con otros mecanismos de defensa judicial para proteger sus derechos, como es el caso de las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

9. Finalmente, en virtud de los argumentos anteriormente reseñados, FONPRECON solicitó al despacho denegar por improcedente el amparo solicitado, o en su defecto, negar las pretensiones de los accionantes, al no constatarse la presunta vulneración de los derechos fundamentales alegados.

D. Respuesta del Ministerio de Salud y Protección Social

El Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social contestó la acción de tutela[6] advirtiendo que ésta se dirigía a cuestionar la aplicación que FONPRECON había efectuado de la Sentencia C-258 de 2013. Sobre el particular, señaló que las providencias judiciales tienen presunción de legalidad, y que frente a éstas sólo es procedente la acción de tutela cuando se prueba la configuración de una vía de hecho judicial.

Asimismo, manifestó la falta de legitimación por pasiva en lo concerniente al Ministerio de Salud y Protección Social. En efecto, indicó que si bien FONPRECON es una entidad adscrita al Ministerio, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 4º del Decreto 4107 de 2011, dicha institución cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, lo que exonera al Ministerio de cualquier tipo de responsabilidad endilgada en virtud de las actuaciones de FONPRECON.

E. Sentencia de primera instancia.

1. Mediante sentencia proferida el 10 de diciembre de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, denegó el amparo de los derechos fundamentales alegados por los accionantes en el escrito de tutela[7].

2. El Tribunal advirtió que las órdenes contenidas en la Sentencia C-258 de 2013 son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades, por lo que FONPRECON no estaba facultado para omitir su aplicación. Así, señaló el Tribunal:

“En ese sentido, en el caso sometido a examen es claro que la orden contenida en la sentencia C-258 de 2013, es de obligatorio cumplimiento para la totalidad de las autoridades judiciales (sic), pues tal como quedó expuesto, en el presente caso no se encuentra ninguna justificante que le permita a Fonprecon desconocer la orden relacionada con el reajuste de las pensiones que estén a cargo del Estado por debajo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes”[8].

3. Asimismo, indicó que la Sentencia C-258 de 2013, en su numeral 4.3.6.5, estableció la forma en que las órdenes contenidas en la providencia debían ser cumplidas, señalando tres hipótesis:

i) En primer lugar, que en tanto la Sentencia C-258 de 2013 regía hacia futuro,

ninguna pensión causada bajo el régimen especial de congresistas consagrado en la Ley 4ª de 1992, podrá ser reconocido por fuera de los criterios establecidos por la Corte Constitucional.

ii) En segundo lugar, que a partir del 1º de julio de 2013, de manera automática y sin necesidad de efectuar ningún tipo de reliquidación, ninguna pensión podrá superar el tope de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esta hipótesis, a juicio del Tribunal, es la aplicable al caso concreto.

iii) En tercer lugar, que aquellas pensiones reconocidas con fraude a la ley o abuso del derecho, deberán ser objeto de un procedimiento administrativo en el que se garantice el derecho fundamental al debido proceso. Sin embargo, el Tribunal considera que éste no es el caso de los demandantes, toda vez que FONPRECON únicamente realizó el reajuste de las pensiones teniendo en cuenta el tope de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

4. Indicó que el acto administrativo mediante el cual FONPRECON dio cumplimiento a las órdenes contenidas en la Sentencia C-258 de 2013 es un acto de ejecución, el cual no es susceptible del control de legalidad, toda vez que dichos actos no crean situaciones jurídicas particulares, ni deciden en forma definitiva una actuación.

5. Resaltó que los accionantes no controvirtieron que las mesadas pensionales debían ser reajustadas al tope de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en virtud de lo ordenado en la Sentencia C-258 de 2013, sino que éstos arguyeron que la mencionada providencia no les era aplicable, al haber sido reconocidas sus pensiones con base en regímenes anteriores a la Ley 4ª de 1992.

Sin embargo, después de realizar un ejercicio aritmético, el Tribunal concluyó que las mesadas pensionales de los accionantes sí fueron actualizadas con base en la Ley 4ª de 1992, pues de lo contrario, no superarían el tope de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes[9].

6. Asimismo, señaló que la Sentencia C-258 de 2013 hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, por lo tanto, mientras dicha providencia no sea declarada nula, producirá efectos erga omnes y deberá ser acatada por todas las autoridades públicas.

7. Finalmente, señaló el Tribunal que en el caso analizado no se evidenció una vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, toda vez que fue la misma Corte Constitucional, en su calidad de guardiana de los derechos fundamentales, la que estableció la manera en que debían aplicarse las normas pensionales, la cual fue acatada por parte de FONPRECON.

Aclaración de voto

El magistrado Luis Manuel Lasso Lozano aclaró que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Cinco Pensionistas contra Perú”, la disminución de las mesadas pensionales debe efectuarse exclusivamente a través de leyes promulgadas con el objetivo de garantizar el bienestar general.

Así, manifestó que a pesar de que compartía el sentido de la decisión, la disminución de las mesadas pensionales de los accionantes está soportada en una providencia judicial, a saber, la Sentencia C-258 de 2013, y no en una norma de rango legal[10].

Salvamento de voto

La magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno se apartó de la decisión mayoritaria, al considerar que en el caso analizado se vulneró el derecho fundamental al debido proceso y los principios de buena fe y confianza legítima, por cuanto FONPRECON se abstuvo de proferir actos administrativos de carácter particular que permitieran ejercer en forma efectiva, los derechos fundamentales a la defensa y contradicción de los accionantes.

En similar sentido, señaló que de la Sentencia C-258 de 2013 no se deduce que la autoridad administrativa estuviera facultada para omitir la garantía del derecho fundamental al debido proceso de los accionantes, quienes tienen la calidad de adultos mayores.

F. Impugnación

Los apoderados de los accionantes impugnaron la sentencia de tutela de primera instancia, advirtiendo la disparidad de criterios entre los magistrados del Tribunal, y reiterando la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes por razón de la actuación de FONPRECON[11].

Asimismo, señalaron que el Tribunal había omitido dar aplicación a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que expresamente señala que la reducción de las mesadas pensionales sólo puede efectuarse por medio de la expedición de leyes cuya finalidad sea la protección de la utilidad pública y el interés general.

Reiteraron que la Sentencia C-258 de 2013 determinó que era necesario que la entidad pública competente iniciara un procedimiento administrativo con observancia del derecho fundamental al debido proceso para efectos de revisar el monto de las mesadas pensionales.

G. Sentencia de segunda instancia.

1. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante fallo de tutela del 18 de septiembre de 2014, decidió revocar la sentencia impugnada, y en su lugar, conceder las pretensiones de la acción de tutela[12].

2. El Consejo de Estado inicia con el análisis de la Sentencia C-258 de 2013 e indica que en la mencionada providencia, la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, estableciendo distintas pautas para garantizar que las pensiones reconocidas con fundamento en el referido régimen no atentaran contra los principios de sostenibilidad fiscal, universalidad, solidaridad y eficiencia de la seguridad social.

Así, señaló que en la Sentencia C-258 de 2013 se establecía que ninguna pensión causada bajo el régimen especial de congresistas contenido en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 podía ser reconocida o liquidada por fuera de las pautas contenidas en ésta.

Como resultado de ello, la Corte Constitucional ordenó que a partir del 1º de julio de 2013, y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional con cargo a recursos de naturaleza pública podía superar el tope de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por lo que las autoridades administrativas debían reajustarlas automáticamente.

3. El Consejo de Estado indica que no le asiste razón a los accionantes al señalar que los efectos de la Sentencia C-258 de 2013 no les son aplicables, toda vez que sus pensiones fueron reliquidadas con base en la Ley 4ª de 1992. De no haber sido así, éstas no

excederían los veinticinco salarios mínimos legales mensuales vigentes a partir de julio de 2013.

4. Señala que FONPRECON dio cumplimiento a la Sentencia C-258 de 2013, y que la acción de tutela cuestiona las directrices contenidas en la mencionada providencia, la cual tiene efectos erga omnes.

5. Sin embargo, indica que, tal y como lo ha establecido la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, en Sentencia del 17 de julio de 2014, el reajuste de las mesadas pensionales reconocidas bajo el régimen de la Ley 4ª de 1992 no puede realizarse con desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso. En efecto, manifiesta que esta garantía debe ser observada en “toda clase de actuación judicial y administrativa”, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

Por lo tanto, afirma que es deber de la autoridad pública expedir un acto administrativo de carácter particular en el que se especifiquen las razones de hecho y de derecho que sustentan la decisión adoptada por FONPRECON y así, se permita a los accionantes, presentar argumentos de defensa que les permita controvertir dicha decisión.

6. En consecuencia, el Consejo de Estado decidió tutelar los derechos fundamentales de los accionantes, y para ello, ordenó i) revocar la sentencia de primera instancia, ii) dejar sin efectos la Resolución No. 443 de 12 de julio de 2013, iii) adelantar un procedimiento administrativo en el que se garantizara el debido proceso de los accionantes, para efectos de dar cumplimiento a la Sentencia C-258 de 2013, y, finalmente, iv) reanudar el pago de las mesadas pensionales en la forma en que se venía haciendo antes del 1º de julio de 2013, y cancelar las sumas dejadas de pagar en virtud del reajuste efectuado por FONPRECON.

H. Solicitud elevada por el Ministerio del Trabajo

El día 4 de mayo de 2015, el Ministro de Trabajo remitió una solicitud de selección del caso de la referencia y su acumulación al proceso T-4182969.

Señala el Ministro de Trabajo que no se configuró la presunta vulneración de los derechos fundamentales al mínimo proceso y mínimo vital de los accionantes, por cuanto el reajuste

automático de las pensiones provino del cumplimiento de una orden judicial contenida en la Sentencia C-258 de 2003.

Asimismo, indicó que a los accionantes no se les ha vulnerado su derecho pensional, sino que se ha limitado el mismo a veinticinco (25) salarios mínimos, lo que permite llevar una vida digna y tranquila.

Finalmente, asegura que es necesario el pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre el caso analizado, puesto que algunos despachos judiciales no han dado cumplimiento a la orden de reajustar las mesadas pensionales al límite constitucional. Así, de persistir el incumplimiento, se impedirá el ahorro fiscal previsto para la ampliación de la cobertura del sistema de seguridad social.

I. Actuaciones procesales en la Corte Constitucional

La Magistrada sustanciadora presentó proyecto de fallo el día 20 de mayo de 2015. Sin embargo, el Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 39 del Decreto 2591 de 1991, presentó un impedimento para conocer del caso contenido en el expediente de la referencia, por considerar que podía tener interés directo en el resultado del proceso objeto de estudio.

Asimismo, el Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub presentó incapacidad médica para la fecha de la sesión, razón por la cual no hizo parte del debate jurídico.

El día veintiocho (28) de julio de 2015 el doctor Juan Carlos Henao tomó posesión como conjuez para integrar la Sala Quinta de Revisión y estudiar la procedencia de los impedimentos del caso de la referencia y el proyecto de fallo.

La Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por el Conjuez Juan Carlos Henao Pérez y la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, en sesión del 28 de julio de 2015, aceptó el impedimento del doctor Jorge Iván Palacio Palacio y se pronunciará de fondo sobre las pretensiones de la presente acción de tutela.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, las sentencias

proferidas dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto bajo revisión y problemas jurídicos a abordar

2. Tal y como se señaló en el acápite de hechos, los accionantes consideran que sus derechos fundamentales al debido proceso y mínimo vital fueron vulnerados por FONPRECON. Dicha Corporación optó por reajustar las mesadas pensionales a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin efectuar ningún tipo de procedimiento administrativo para el efecto.

3. Por su parte, FONPRECON aduce que el reajuste de las mesadas pensionales de los accionantes obedeció al cumplimiento de la orden contenida en la Sentencia C-258 de 2013, mediante la cual se ordenó el reajuste automático de todas las pensiones a cargo del erario, en veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El caso que analiza la Sala evidencia un conflicto de derechos y garantías constitucionales: por un lado, la aplicación de las órdenes contenidas en la Sentencia C-258 de 2013 de forma unilateral, y sin el desarrollo de un procedimiento administrativo, con la finalidad de preservar la sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones y de dar cumplimiento a una sentencia judicial que tiene el carácter de cosa juzgada constitucional. Por el otro, el reclamo de los accionantes a que se les garanticen sus derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital, consagrados en los artículos 29 y 48 de la Constitución Política, los cuales fueron presuntamente vulnerados por la actuación unilateral de FONPRECON.

En consecuencia, la Sala deberá responder los siguientes problemas jurídicos:

¿Se viola el derecho fundamental al debido proceso cuando una autoridad pública decide reajustar la mesada pensional sin adelantar un procedimiento administrativo, en razón a una orden contenida en una sentencia de constitucionalidad?

¿Se viola el derecho fundamental al mínimo vital de un pensionado, cuando una autoridad pública decide reajustar la mesada pensional al tope de veinticinco salarios mínimos legales mensuales vigentes, en razón a una orden contenida en una sentencia de constitucionalidad?

A continuación se analizará la procedencia de la acción de tutela, y la posible configuración de una afectación a los derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital de los accionantes, por razón del reajuste realizado a sus mesadas pensionales, contenido en la Resolución No. 0443 de 12 de julio de 2013.

Análisis de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela

3. De conformidad con lo preceptuado en el artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, para verificar la procedencia de la acción de tutela deberá demostrarse el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) legitimidad activa y pasiva; (ii) vulneración o amenaza de un derecho constitucional fundamental; (iii) subsidiariedad; e (iv) inmediatez.

Previamente a analizar los problemas jurídicos planteados en la presente acción de tutela, es necesario establecer el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la misma, tal y como se realizará a continuación:

Legitimidad por activa y por pasiva

4. El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona puede acceder a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos fundamentales afectados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de los particulares, en los casos que determine la ley.

5. En el caso analizado se observa el cumplimiento del requisito de legitimidad por activa. En efecto, los accionantes son personas naturales que reclaman la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y mínimo vital, presuntamente vulnerados por FONPRECON y el Ministerio de Salud y Protección Social, por razón de haber reajustado sus mesadas pensionales al tope de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, contenido en el Acto Legislativo No. 01 de 2005.

6. Ahora bien, con respecto a FONPRECON, también se configura el requisito de legitimidad por pasiva, por cuanto dicha entidad tiene la calidad de autoridad pública, en los términos del artículo 86 superior. Asimismo, a través de la presente acción constitucional se discute si la Resolución No. 0443 de 12 de julio de 2013, proferida por FONPRECON, vulneró los

derechos fundamentales al debido proceso y mínimo vital de los accionantes.

En similar sentido, FONPRECON, a pesar de estar adscrita al Ministerio de Salud y Protección social, es un establecimiento público del orden nacional, que cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, de acuerdo con lo contenido en el artículo 14 de la Ley 33 de 1985, que establece:

“Artículo 14º.- Créase como establecimiento público del orden nacional, esto es, como organismo dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República”.

En consecuencia, la tutela será declarada improcedente en lo concerniente a los cargos elevados en contra del Ministerio de Salud y Protección Social, al no configurarse el requisito de legitimidad por pasiva.

Vulneración o amenaza de un derecho constitucional fundamental

8. Los derechos involucrados en el presente caso, a saber, debido proceso y mínimo vital, tienen el carácter de fundamentales, y pueden ser reclamados en sede de tutela.

Inmediatez

9. La Corte Constitucional ha establecido que la acción de tutela debe ser instaurada en un término razonable, para evitar que la incongruencia entre el medio judicial utilizado y el fin perseguido con la misma, devenga en la imposibilidad de proteger los derechos alegados como violados, o que se configure una violación de derechos de terceros.[13]Sin embargo, la Corte Constitucional no ha establecido un término perentorio, siendo deber del juez ponderar, en cada caso concreto, la razonabilidad del término transcurrido entre la vulneración de los derechos fundamentales del accionante, y la fecha de presentación de la acción constitucional.

En el caso analizado se observa que la Resolución No. 0443 proferida por FONPRECON, mediante la cual se redujo la mesada pensional de los accionantes, es de fecha 12 de julio de 2013. A su vez, éstos presentaron la acción de tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 26 de noviembre de 2013.

Así, el término transcurrido entre la fecha de expedición del acto administrativo presuntamente vulnerador de los derechos fundamentales de los accionantes, y la presentación de la acción de tutela, es de aproximadamente cuatro meses y quince días, el cual resulta razonable para la Corte Constitucional.

Subsidiariedad.

11. Ahora bien, se advierte que frente a la Resolución No. 0443 de 12 de julio de 2013, proferida por FONPRECON, y mediante la cual se realizó el reajuste de las mesadas pensionales de los accionantes, no procede la interposición de recurso alguno en la vía gubernativa, toda vez que ésta no constituye un acto administrativo de carácter particular.

Sin embargo, en caso de que su naturaleza jurídica fuera la de un acto administrativo de carácter general, tal y como lo señalan los accionantes, sobre el mismo podría iniciarse la acción de nulidad simple, consagrada en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, lo que implicaría la existencia de otros medios de defensa judicial para el reclamo de los derechos fundamentales de los accionantes, y la consecuente improcedencia de la acción de tutela.

12. No obstante, FONPRECON y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca han señalado que la Resolución No. 0443 de 2013 se limitó a dar cumplimiento a las órdenes contenidas en la Sentencia C-258 de 2013. En este sentido, la resolución atacada constituiría un acto administrativo de ejecución, y no un acto administrativo de carácter general, el cual no es susceptible de ser controvertido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a menos de que se demuestre que la actuación de la autoridad administrativa, excedió los límites de la decisión judicial.

En consecuencia, para determinar la posible existencia de otros mecanismos de defensa judicial, y la procedencia de la acción de tutela en el caso analizado, será necesario estudiar la naturaleza jurídica del acto administrativo contenido en la Resolución No. 0443 de 12 de julio de 2013, lo cual se realizará en el acápite de fondo de la presente providencia.

Análisis de la vulneración del derecho fundamental al debido proceso por razón de la expedición de la Resolución No. 0443 de 12 de julio de 2013.

13. El derecho fundamental al debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, norma de carácter imperativo que impone a las autoridades públicas la obligación de respetar dicha garantía en favor de los ciudadanos en el marco de todas las actuaciones judiciales o administrativas.

14. En el caso analizado, tanto los accionantes como la Sección Segunda del Consejo de Estado consideran que el derecho fundamental al debido proceso de los primeros fue vulnerado por cuanto FONPRECON, de manera unilateral, y sin iniciar un procedimiento administrativo en el que se garantizaran los derechos a la defensa y contradicción, resolvió realizar un reajuste a las pensiones de los accionantes, y reducirlas hasta el tope de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, bajo el argumento de dar cumplimiento a la Sentencia C-258 de 2013.

15. Sin embargo, FONPRECON y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideran que no existió la mencionada violación del derecho fundamental al debido proceso. Así, argumentan que en la Sentencia C-258 de 2013 se ordenó el reajuste de las pensiones que excediesen el monto de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes a dicho tope, de forma automática y sin necesidad de realizar reliquidaciones de carácter individual.

En consecuencia, es necesario que la Corte realice un análisis de las órdenes contenidas en la Sentencia C-258 de 2013, y del texto de la Resolución No. 0443 de 12 de julio de 2013. De esta manera, se establecerá si FONPRECON se limitó a dar estricto cumplimiento a la sentencia de constitucionalidad mencionada, o si, por el contrario, excedió sus facultades y omitió dar protección a los derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital de los accionantes, como se realizará a continuación.

Análisis de la Sentencia C-258 de 2013

16. En la Sentencia C-258 de 2013[14], la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, norma que establecía el régimen pensional de los congresistas, magistrados de altas cortes y otros servidores públicos. Esa disposición consagraba:

“ARTÍCULO 17. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y

sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquéllas y éstas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista. Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.

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

17. En la acción de inconstitucionalidad, los demandantes señalaron que el régimen pensional previsto en la Ley 4ª de 1992, desconocía los topes establecidos en el artículo 48 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, y vulneraba los principios de igualdad material y sostenibilidad financiera. Así, resaltaron que se daban prerrogativas a un sector privilegiado de la población, y se ponía en peligro, consecuentemente, la seguridad social de la mayoría de los colombianos.

El artículo 1º del Acto Legislativo No. 01 de 2005, que modificó el artículo 48 de la Carta Política, estableció ciertos requisitos para el acceso a la pensión, y ciertos límites a las pensiones reconocidas con cargo a recursos públicos, así:

“Artículo 1º. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

(...)

Parágrafo 1º. A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública. (...)”

18. La Corte Constitucional, al analizar los argumentos esbozados por los demandantes, señaló que el Acto Legislativo No. 01 de 2005 tenía como finalidad la homogeneización del sistema pensional, con el objetivo de propender por la igualdad y sostenibilidad financiera del sistema y de permitir una cobertura efectiva a todos los afiliados, especialmente a aquellos ciudadanos en condición de mayor vulnerabilidad.

Así, en Sentencia C-258 de 2013, la Corte Constitucional sintetizó la finalidad de la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo No. 01 de 2005, en los siguientes términos:

“En resumen, la intención del constituyente derivado al aprobar el Acto Legislativo 01 de 2005 fue unificar los regímenes pensionales con el propósito de (i) poner fin a la existencia de regímenes con ventajas desproporcionadas para ciertos grupos de pensionados financiados con recursos del erario, con miras a garantizar los principios de igualdad y solidaridad; (ii) eliminar los altos subsidios públicos que tales beneficios suponen, con el fin de liberar recursos para el cumplimiento de los fines de la seguridad social y del Estado Social de Derecho, y la sostenibilidad financiera del sistema; y (iii) establecer reglas únicas que además permitan hacer mejores previsiones dirigidas a la sostenibilidad del sistema de pensiones”.

19. Sin embargo, después de realizar un análisis jurídico y social de la situación pensional en Colombia, y de advertir que el monto de los subsidios con dineros públicos destinados a las pensiones más altas resultaba desproporcionado en comparación con el destinado a las más bajas, la Corte consideró que la interpretación que venían realizando las autoridades administrativas sobre el régimen pensional contenido en la Ley 4ª de 1992 constituía una vulneración de los principios de igualdad, solidaridad y sostenibilidad financiera, y del derecho a la seguridad social, contenidos en los artículos 13 y 48 de la Constitución Política. La Corte Constitucional manifestó cuatro razones que daban cuenta de la mencionada conclusión, a saber:

i) El artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, permitía que personas que no tuvieran una expectativa legítima de pensionarse según las reglas del régimen bajo estudio, pudieran beneficiarse de él, lo que devenía en una vulneración del principio de igualdad.

ii) Se favorecía a un sector privilegiado de la población a través de recursos públicos,

otorgándoles ventajas económicas de las cuales no goza el resto de la población pensionada.

iii) Se vulnera el principio de solidaridad, por cuanto los recursos de la seguridad social no se destinan a la población más vulnerable, sino a personas con altos ingresos.

iv) Se evidencia un sacrificio injustificado de los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia que rigen la seguridad social, y un obstáculo al cumplimiento del mandato de ampliación progresiva del sistema de seguridad social para cubrir a las personas de menores ingresos que viven su vejez en condiciones de alta vulnerabilidad.

En conclusión, a juicio de la Corte Constitucional, el régimen pensional contenido en la Ley 4ª de 1992 implementaba una prerrogativa excesiva en favor de un sector de la población, que, por regla general, tenía el carácter de privilegiado, lo cual constituía un grave sacrificio de los principios y fines de la seguridad social, al señalar:

“Bajo esta óptica, la Sala Plena encontró que el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, en su sentido natural y en concordancia con su configuración viviente, resulta contrario al ordenamiento constitucional por cuanto (i) desconoce el derecho a la igualdad, en armonía con los principios constitucionales de universalidad, solidaridad y eficiencia que rigen un sistema pensional equitativo, (ii) genera una desproporción manifiesta entre algunas pensiones reconocidas al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 cuando, además, (iii) existe falta absoluta de correspondencia entre el valor de la pensión y las cotizaciones, lo cual conduce a que dicha desproporción excesiva sea (iv) financiada con recursos públicos mediante un subsidio muy elevado. Esto es, además, (v) incompatible con el principio de Estado Social de Derecho, puesto que si bien los subsidios en regímenes especiales no son per se contrarios a dicho principio fundamental, sí lo son los subsidios carentes de relación con el nivel de ingresos y la dedicación al servicio público del beneficiario del elevado subsidio”.

20. En consecuencia, la Corte Constitucional en Sentencia C-258 de 2013 resolvió declarar inexecutable las expresiones “durante el último año y por todo concepto”, “Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal”, contenidas en el primer inciso del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, así como la expresión “por todo concepto”, contenida en su parágrafo, toda vez que éstas permitían que, para efectos de determinar la

liquidación de la pensión de los congresistas, se incluyeran ingresos sobre los cuales no se hicieron las respectivas cotizaciones al sistema y no constituían salario, en detrimento del principio de solidaridad.

21. Asimismo, para garantizar la protección de los principios de sostenibilidad financiera y de igualdad, resolvió declarar exequibles el resto de las expresiones contenidas en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, realizando diversos condicionamientos. Entre éstos, estableció que las pensiones reconocidas con base en la Ley 4ª de 1992, no podrían superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes a partir del 1º de julio de 2013. Así, señaló en el numeral tercero de la Sentencia C-258 de 2013:

“(iv) Las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con este régimen especial, no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1º de julio de 2013”.

22. Con respecto al tope de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la Corte Constitucional específicamente indicó que a partir del 1º de julio de 2013, ninguna mesada pensional reconocida de acuerdo con el régimen contenido en la Ley 4ª de 1992 podía exceder el tope contenido en la Ley 797 de 2003, y en el Acto Legislativo No. 01 de 2005, toda vez que ésta es la regla general que en materia de pensiones debe ser aplicada. De esta manera, si bien en la Ley 4ª de 1992 no se especificó un límite al monto de las pensiones reconocidas bajo dicho régimen, debía darse aplicación al límite fijado por el constituyente derivado en el Acto Legislativo No. 01 de 2005. Así, manifestó la Corporación:

“Tal como se señaló en las sentencias C-089 de 1997 y C-155 de 1997, debe acudirse a las reglas de tope contenidas en la normativa legal y constitucional vigente, pues ellas reflejan la decisión democrática del Congreso en ejercicio de su facultad de establecer leyes y de reformar la Constitución. Así, tanto la Ley 797 de 2003 como el Acto Legislativo 01 de 2005 coinciden en una regla de tope de 25 smmlv, ese ha sido el criterio razonable fijado por el Congreso a partir de amplios debates y con fundamento en diferentes estudios aportados por el Ministerio de Hacienda y otros organismos públicos encargados de velar por la sostenibilidad del sistema de pensiones. De igual manera, y como se explicó en precedencia, en ausencia de norma expresa en el régimen especial, rige la del sistema

general de pensiones, conforme a la cual las pensiones sí están sujetas tope y, ese tope es 25 smmv. Para la Sala, ese criterio razonable debe tomarse en consideración en esta oportunidad con miras a eliminar los obstáculos que la inexistencia de topes en el régimen derivado del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 genera". (Subraya y negrilla fuera del texto)

23. Ahora bien, la Corte Constitucional estableció una serie de órdenes para implementar los límites constitucionales al reconocimiento y pago de las mesadas pensionales de los beneficiarios de la Ley 4ª de 1992, fijadas en el Acto Legislativo 01 de 2005, las cuales serán reseñadas a continuación:

i) En primer lugar, señaló que a partir de la Sentencia C-258 de 2013, ninguna mesada pensional causada bajo el régimen consagrado en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, podría ser reconocida por fuera de los lineamientos contenidos en la mencionada providencia.

ii) En segundo lugar, que como efecto inmediato de la sentencia, a partir del 1º de julio de 2013, y sin necesidad de efectuar ningún tipo de reliquidación, ninguna mesada pensional con cargo a recursos públicos, podía superar el tope de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por lo que éstas debían ser reajustadas automáticamente por parte de la autoridad administrativa.

La Corte aclara que el reajuste automático de las pensiones, como efecto inmediato de la sentencia, está sustentado en que éstas han sido reconocidas por fuera de los límites establecidos en la Constitución y la ley.

iii) Finalmente, en caso de que las mesadas pensionales hubiesen sido reconocidas con abuso del derecho o fraude a la ley, la autoridad administrativa estaba en la obligación de realizar la respectiva reliquidación, después de iniciar el procedimiento administrativo con observancia de la garantía del debido proceso.

Así, señaló la Corte:

"(...) En segundo lugar, como efecto inmediato de la sentencia, a partir del 1 de julio de 2013 y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podrá superar el tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales

vigentes. Por ello, todas las mesadas pensionales deberán ser reajustadas automáticamente a este tope por la autoridad administrativa (...)

Sobre esa base, la Corte encuentra que, en tanto la pretensión de que algunas mesadas pensionales no están sujetas al tope que, de manera general, se ha previsto en la Ley, resulta contraria a la Constitución, procede, como efecto de la sentencia, se produzca un ajuste inmediato de todas las pensiones que se hayan venido pagando por encima de ese tope.(...)”. (Subraya fuera del texto)

24. Así, en la Sentencia C-258 de 2013, la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, señalando que la interpretación que se hacía del mismo por parte de las autoridades administrativas encargadas de efectuar el reconocimiento de las mesadas pensionales, vulneraba los principios de igualdad, y sostenibilidad financiera, consagrados en el artículo 48 de la Constitución Política. Específicamente, manifestó que se privilegiaba a un grupo poblacional que no se encontraba en una situación de vulnerabilidad.

Por esta razón, en el numeral tercero de la parte resolutive de la Sentencia C-258 de 2013, la Corte estableció que las mesadas pensionales reconocidas bajo el régimen de la Ley 4ª de 1992 no podían superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes a partir del 1 de julio de 2013, siendo obligación de las autoridades administrativas, realizar el respectivo reajuste, de forma automática, y sin necesidad de efectuar ningún tipo de reliquidación, tal y como se manifestó en la parte motiva de la mencionada providencia.

Análisis de la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

25. Para establecer si se configuró una vulneración del derecho fundamental al debido proceso en el caso analizado será necesario identificar la naturaleza jurídica de la Resolución No. 0443 de 12 de julio de 2013. Mediante el mencionado acto administrativo, el Director General de FONPRECON realizó el reajuste de las mesadas pensionales de los accionantes al monto de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

26. En primer lugar, en la parte considerativa del acto administrativo analizado, FONPRECON indicó que de acuerdo con lo consagrado en la Ley 33 de 1985 y el Decreto 1755 de 1994, dicha entidad era la encargada del reconocimiento y pago de las

prestaciones sociales de los congresistas y los empleados del Congreso y del mencionado Fondo.

A su vez, manifestó que a través de la Sentencia C-258 de 2013, la cual tiene el carácter de cosa juzgada constitucional, la Corte Constitucional había impartido una serie de órdenes a FONPRECON, las cuales debían ser implementadas en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, norma que obliga a las entidades públicas a dar cumplimiento a las sentencias proferidas en el marco de procesos judiciales. Así, señaló la entidad:

“CONSIDERANDO:

(...)

Que la Sala Plena de la Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013, con ponencia del H. Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHAJUB (sic) resolvió: (...)

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

(iv) Las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con este régimen especial, no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1º de julio de 2013.

Que de conformidad con lo establecido en el artículo (sic) 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Cuando (sic) la autoridad a quien corresponda la ejecución de la sentencia dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento (...)

Que es necesario adoptar las medidas tendientes al cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013”.

Asimismo, en la parte resolutive del mencionado acto administrativo, señaló FONPRECON:

“RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Adoptar las medidas tendientes al cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013

ARTICULO SEGUNDO: Ordenar a la Oficina Asesora de Planeación y Sistemas del Fondo de Previsión Social del Congreso que se realicen las modificaciones pertinentes al Sistema de Nómina de Pensionados del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, parametrizándolo (sic) a efecto de que a partir del 1 de julio de 2013, ninguna mesada pensional supere los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

(...).

ARTICULO CUARTO: Comunicar a todos y cada uno de los pensionados del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República cuya mesada pensional supere 25 smmlv, que a partir del 1 de julio de 2013 su mesada pensional será ajustada al tope de 25 smmlv conforme a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013.

ARTICULO QUINTO: Comunicar a las Entidades Financieras y Cooperativas (sic) con las cuales se ha suscrito convenio de libranza por parte de Fonprecon que a partir del 1 de julio de 2013 ninguna mesada pensional superará (sic) el tope de 25 smmlv”.

27. De la lectura de las partes considerativa y resolutive de la Resolución No. 0443 de 12 de julio de 2013, concluye la Sala que, tal y como lo señalaron FONPRECON y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el marco de este proceso de tutela, la entidad accionada se limitó a dar cumplimiento a la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013, y a las órdenes contenidas en ésta, específicamente, en lo concerniente al reajuste de las mesadas pensionales de los accionantes al límite impuesto por el constituyente derivado en el Acto Legislativo No. 01 de 2005, sin exceder los alcances de la mencionada providencia judicial.

28. Así, en la parte considerativa de la Resolución No. 0443 de 12 de julio de 2013, señala expresamente FONPRECON que el mencionado acto administrativo tenía como finalidad adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013.

Por consiguiente, en el artículo segundo de la parte resolutive del acto administrativo cuestionado, FONPRECON ordenó a la autoridad competente, realizar las modificaciones necesarias para efectos de asegurar que “a partir del 1 de julio de 2013, ninguna mesada pensional supere los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

29. Advierte la Sala que dicha orden no excedió el contenido de las partes motiva y resolutive de la Sentencia C-258 de 2013. En efecto, tal y como se analizó ampliamente en esta providencia, la Corte Constitucional expresamente indicó que en tanto el Acto Legislativo No. 01 de 2005 imponía un tope a todas las pensiones reconocidas con dineros públicos, éstas debían ser reajustadas de forma automática por parte de la autoridad administrativa de acuerdo con el mencionado límite constitucional.

Así, en el numeral tercero – iv) de la parte resolutive de la Sentencia C-258 de 2013, la Corte Constitucional estableció que a partir del 1º de julio de 2013, ninguna pensión reconocida bajo el régimen de la Ley 4ª de 1992 podía ser remunerada en un monto mayor al límite expresamente señalado en el Acto Legislativo No. 01 de 2005 y en la Ley 797 de 2003, esto es, veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

30. Ahora bien, a pesar de que la orden de reajustar todas las mesadas pensionales reconocidas bajo el régimen de la Ley 4ª de 1992 al tope constitucional resulta clara, ésta debe ser analizada de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional en la parte motiva de la Sentencia C-258 de 2013.

Así, la parte motiva de la Sentencia C-258 de 2013 específicamente indicó que la autoridad administrativa tenía la obligación de reajustar inmediatamente todas las mesadas pensionales al límite constitucional contenido en el Acto Legislativo No. 01 de 2005, sin necesidad de efectuar reliquidación alguna, pues de lo contrario se vulneraría la voluntad del constituyente derivado y del Legislador. Así, señaló la Corte Constitucional:

“En segundo lugar, como efecto inmediato de la sentencia, a partir del 1 de julio de 2013 y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podrá superar el tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por ello, todas las mesadas pensionales deberán ser reajustadas automáticamente a este tope por la autoridad administrativa (...)

Sobre esa base, la Corte encuentra que, en tanto la pretensión de que algunas mesadas pensionales no están sujetas al tope que, de manera general, se ha previsto en la Ley, resulta contraria a la Constitución, procede, como efecto de la sentencia, se produzca un ajuste inmediato de todas las pensiones que se hayan venido pagando por encima de ese tope”. (Subraya fuera del texto)

En este sentido, el reajuste inmediato realizado por FONPRECON no sólo dio estricto cumplimiento a la orden impartida por la Corte Constitucional, sino que dio correcta aplicación a una norma constitucional, como es el caso del artículo 48 superior, adicionado por el Acto Legislativo No. 01 de 2005, la cual había sido inobservada antes de la expedición de la Sentencia C-258 de 2013.

31. En consecuencia, se advierte que la Resolución No. 0443 de 12 de julio de 2013, no constituyó un acto general que arbitrariamente y de manera irrazonable hubiese modificado la situación jurídica de los accionantes y que hubiera debido expedirse como un acto administrativo de carácter particular. Por el contrario, éste reúne las características de un acto de cumplimiento de una sentencia judicial proferida por la Corte Constitucional, la cual debe ser acatada por todas las autoridades públicas.

Sobre el particular, es menester resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que los actos dirigidos a dar cumplimiento a una orden de carácter judicial, no son susceptibles del control de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni pueden ser objeto de acciones judiciales, porque ello implicaría desconocer una decisión judicial con carácter de cosa juzgada. En efecto, ha indicado el Consejo de Estado que, aún si en gracia de discusión se aceptase la procedencia de la nulidad sobre un acto administrativo de ejecución, la consecuencia jurídica de ello sería la repetición de lo ordenado en la sentencia. En este sentido, la iniciación interminable de acciones judiciales o de recursos en la vía gubernativa dirigidos a controvertir actos de ejecución, devendría en la inobservancia del principio de cosa juzgada, e impediría la resolución efectiva de los conflictos suscitados en el marco de las distintas jurisdicciones. Así, ha señalado el Consejo de Estado:

“Esta corporación en relación con el enjuiciamiento de los actos que se expiden para darle cumplimiento a una decisión u orden judicial ha sido uniforme en señalar que tales actos no

son pasibles de los recursos en la vía gubernativa ni de acciones judiciales, a menos que creen situaciones jurídicas nuevas o distintas, que no es del caso.

[...] De modo que en lo atinente a esa petición los actos acusados no son susceptibles de ser examinados por esta jurisdicción, toda vez que de llegarse a declarar su nulidad, se estaría ante la repetición de lo que ya fue ordenado en la sentencia”.

Si no fuera de esta manera, todo acto dictado en cumplimiento de una sentencia podría dar lugar a la iniciación de otro proceso contencioso administrativo, con lo cual se haría interminable la resolución del conflicto y desconocería la cosa juzgada, ya que la sentencia judicial, define una relación jurídica determinando derechos y obligaciones a cargo de las partes, los que no pueden ser discutidos dada la intangibilidad, de la cosa juzgada”.[15]
(Subraya y negrilla en el texto)

Ahora bien, la jurisprudencia de Consejo de Estado ha señalado que los actos de ejecución pueden ser controvertidos judicialmente, si se prueba que la Administración Pública se aparta del alcance de la providencia judicial. De esta manera, se pretende salvaguardar los derechos fundamentales de los administrados, que pueden verse afectados por razón de la interpretación o aplicación irrazonable o arbitraria de una sentencia judicial por parte de una autoridad pública. Así, ha manifestado el Consejo de Estado:

“Todo acto que se limite a generar el cumplimiento de la sentencia es un acto de ejecución. No obstante, si la administración al proferir el acto de ejecución se aparta del alcance del fallo, agregándole o suprimiéndole algo, resulta incuestionable que en el nuevo temperamento no puede predicarse que el acto sea de simple ejecución, pues nace un nuevo acto administrativo, y por lo mismo controvertible judicialmente”.[16]

Sin embargo, tal y como se ha expuesto previamente en esta providencia, FONPRECON no excedió el alcance establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013. Por el contrario, dio estricto cumplimiento a las órdenes impartidas en las partes resolutiva y motiva de la Sentencia C-258 de 2013, al efectuar el reajuste automático del monto de las mesadas pensionales de los accionantes en veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cuanto éstas superaban dicho tope constitucional.

32. Por otro lado, el argumento esbozado por los accionantes y por la Sección Segunda del

Consejo de Estado, referido a la presunta necesidad de adelantar un procedimiento administrativo para realizar el reajuste de las pensiones, no resulta ajustado a la Constitución ni a la decisión adoptada en Sentencia C-258 de 2013.

En efecto, si la Corte Constitucional no estableció la necesidad de efectuar un procedimiento administrativo es porque, precisamente, el reajuste automático de las mesadas pensionales estaba encaminado a dar cumplimiento a una norma constitucional, y a evitar que se perpetuara una vulneración de los principios de sostenibilidad financiera, solidaridad, igualdad y universalidad que deben regir el sistema de seguridad social, de acuerdo con la reforma contenida en el Acto Legislativo No. 01 de 2005.

En consecuencia, la exigencia de un procedimiento administrativo iniciado por la entidad para dar cumplimiento a las órdenes contenidas en el artículo 48 superior y en la Sentencia C-258 de 2013 resulta desproporcionada y contraria a los fines de la mencionada providencia, por cuanto ello permitiría que se siguieran reconociendo pensiones por fuera de los límites constitucionales y legales hasta que finalizaran los respectivos procedimientos, con lo que se afectarían significativamente los principios de sostenibilidad financiera, universalidad, solidaridad e igualdad.

No puede perderse de vista que la orden de reajustar automáticamente las pensiones a partir del 1º de julio de 2013, tuvo la finalidad de imponer un límite a las excesivas subvenciones que el sistema pensional estaba realizando a favor de poblaciones privilegiadas. De esta manera, la iniciación de procedimientos por fuera de este límite temporal deviene en la permanente vulneración de los principios de sostenibilidad fiscal e igualdad que fueron protegidos por la Corte Constitucional en la mencionada providencia, después de verificar su recurrente vulneración por parte de las autoridades administrativas encargadas de realizar el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales.

Por lo tanto, la exigencia de adelantar procedimientos administrativos pondría en entredicho el principio de supremacía de la Constitución, consagrado en el artículo 4º de la Carta Política, y por ende, el contenido de la misma. Ello, por cuanto se pretermitiría la aplicación de los principios y derechos fundamentales de manera contraria a lo ponderado y decidido en el fallo de constitucionalidad, que hizo tránsito a cosa juzgada.

33. A su vez, esta situación repercutiría en una vulneración del principio de cosa juzgada

constitucional, al permitirse que se revivan en sede administrativa, aquellas discusiones zanjadas previamente por el máximo órgano de la jurisdicción constitucional, como es el caso de la Corte Constitucional.

No puede perderse de vista que el artículo 243 de la Corte Constitucional establece que los fallos dictados por la Corte Constitucional en el ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada, y deberán ser acatados por todas las autoridades. Así, señala la norma constitucional:

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

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

En este sentido, discutir la aplicación o no de una decisión de constitucionalidad en vía gubernativa o ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo repercute en una pretermisión y en una posible afectación de los principios de supremacía de la Constitución, de cosa juzgada constitucional y de los derechos y principios ponderados y protegidos en el fallo adoptado por la Corte Constitucional.

34. Ahora bien, la Sala debe aclarar que la iniciación de procedimientos administrativos de lesividad sí resulta necesaria en aquellos casos en que la autoridad administrativa observe un posible abuso del derecho, o un fraude a la ley, los cuales deben ser debidamente probados. En estos casos, la Corte Constitucional expresamente indicó que era necesario garantizar el debido proceso de los pensionados en el marco de los procedimientos administrativos adelantados por la entidad para revocar los actos administrativos proferidos por ésta.

Sin embargo, ésta no es la situación jurídica de los demandantes, toda vez que en el caso analizado no se ha efectuado una reducción abrupta de las mesadas pensionales que superase el límite de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, alegándose la posible configuración de un abuso del derecho o de un fraude a la ley, pues, tal y como se ha señalado ampliamente, FONPRECON dio exclusivo cumplimiento a la orden

que requería reajustar todas las mesadas pensionales al tope constitucional y legal vigente.

En consecuencia, no es posible predicar una vulneración del derecho fundamental al debido proceso en el caso analizado, toda vez que la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013, únicamente exigió el adelantamiento de procesos administrativos en aquellos casos en que se evidenciara un abuso del derecho o un fraude a la ley, no siendo ésta la situación jurídica de los accionantes.

35. Asimismo, no les asiste razón a los demandantes al indicar que la Ley 4ª de 1992 no les es aplicable, y que por lo tanto, las consecuencias jurídicas de la Sentencia C-258 de 2013 no son oponibles a éstos, por cuanto sus pensiones fueron presuntamente reconocidas con base en normas jurídicas anteriores a la expedición del mencionado régimen pensional.

En efecto, tal y como se acreditó en el expediente de tutela, si bien las mesadas pensionales de los accionantes fueron, en un primer momento, reconocidas con base en normas jurídicas anteriores, lo cierto es que éstas fueron actualizadas de acuerdo con los parámetros contenidos en la Ley 4ª de 1992, razón por la cual exceden actualmente, el tope constitucional de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Así, tal y como lo señaló FONPRECON en la contestación de la demanda de tutela[17], y como lo constató el Tribunal en la providencia de primera instancia[18], si las pensiones de los accionantes no hubiesen sido actualizadas con base en los lineamientos consagrados en la Ley 4ª de 1992, éstas serían considerablemente inferiores a las actualmente devengadas por ellos.

36. Finalmente, la Sala no comparte la interpretación efectuada por un magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de una aclaración de voto, y por los apoderados de los accionantes, respecto al presunto desconocimiento de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contenida en el caso “Cinco Pensionistas contra Perú”.

En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso analizado señaló que las mesadas pensionales sólo podían ser reducidas a través de la promulgación de leyes cuya finalidad sean de utilidad pública o interés social. Así, indicó la Corte Interamericana:

“Esto configuró, en beneficio de los pensionistas, un derecho amparado por las sentencias de garantía, que al ser desconocido por el Estado, los afectó patrimonialmente, violando el artículo 21 de la Convención. 116. Si bien el derecho a la pensión nivelada es un derecho adquirido, de conformidad con el artículo 21 de la Convención, los Estados pueden poner limitaciones al goce del derecho de propiedad por razones de utilidad pública o interés social. En el caso de los efectos patrimoniales de las pensiones (monto de las pensiones), los Estados pueden reducirlos únicamente por la vía legal adecuada y por los motivos ya indicados”.

En Colombia, en lo concerniente a la orden de reducción de las mesadas pensionales al límite constitucional, se advierte que existe no sólo una norma de rango legal, sino de carácter constitucional, que optó por implementar un tope máximo a los montos que se reconocen y pagan por concepto de pensión, contrario a lo que había sucedido en el Perú cuando por decisiones administrativas se afectó el derecho a la pensión. Asimismo, la finalidad de dicho tope es la protección de la sostenibilidad financiera del sistema general de pensiones, y de los principios de igualdad y universalidad en materia de seguridad social, consideraciones que tienen un carácter de utilidad pública e interés social.

Aunado a lo anterior, la situación fáctica de las víctimas en el caso “Cinco Pensionistas contra Perú” difiere sustancialmente de la analizada en la acción de tutela objeto de estudio en la presente providencia. En efecto, en el caso analizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no fue el constituyente derivado, sino el Estado, a través de sus instituciones gubernamentales, quien modificó en forma arbitraria y sustancial los montos de las mesadas pensionales de los peticionarios, desconociendo decisiones de los tribunales internos que ordenaba el pago de las pensiones de acuerdo con la normativa vigente.

De esta manera, no se observa una pretermisión de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, toda vez que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-258 de 2013, no decidió reducir las mesadas pensionales de los congresistas motu proprio, sino que advirtió la obligación de que las autoridades administrativas dieran cumplimiento a una norma de rango constitucional que establecía límites al reconocimiento y pago de pensiones.

37. En conclusión, la Sala advierte que la Resolución No. 0443 de 12 de julio de 2013 fue expedida para dar cumplimiento a las órdenes proferidas en la Sentencia C-258 de 2013, constituyendo un acto administrativo de ejecución. En este sentido, el reajuste de las mesadas pensionales de los accionantes al tope constitucional de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes no devino en una vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

Análisis de la presunta vulneración del derecho fundamental al mínimo vital

38. El derecho fundamental al mínimo vital ha sido reconocido por la Corte Constitucional como un derecho que deviene directamente de los principios de Estado Social de Derecho y dignidad humana, y que no se circunscribe al simple reconocimiento de una contraprestación económica. En efecto, el mismo debe entenderse como una garantía que asiste a los ciudadanos para vivir en condiciones de dignidad, y adquirir aquellos bienes y servicios necesarios para solventar sus necesidades básicas, tales como la vivienda, la alimentación, el vestido, los servicios públicos domiciliarios, la recreación y la salud.[19] Al respecto, ha mencionado la Corte Constitucional:

“Con respecto al contenido del derecho al mínimo vital, para la Corte es claro, que el mismo no se agota con la satisfacción de las necesidades mínimas de la persona, o de su grupo familiar, que simplemente le procure la mera subsistencia. Por el contrario, tiene un contenido mucho más amplio, en cuanto comprende tanto lo correspondiente a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas para su subsistencia, como lo necesario para procurarle una vida en condiciones dignas, lo cual implica la satisfacción de necesidades tales como alimentación, vestuario, salud, educación, vivienda, recreación y medio ambiente, que consideradas todas en su conjunto, constituyen los presupuestos para la construcción de una calidad de vida aceptable para los seres humanos”.[20]

39. No obstante, la Corte Constitucional ha indicado que la valoración del derecho fundamental al mínimo vital no puede restringirse a un análisis general o abstracto de un rubro fijo que debe ser considerado como el mínimo necesario para la obtención de los bienes y servicios que garanticen la supervivencia del individuo, como es el caso del salario mínimo. Por el contrario, el concepto de mínimo vital tiene un carácter cualitativo, siendo obligación del juez constitucional analizar si, para cada caso concreto, las condiciones

mínimas de subsistencia dignas de una persona han sido afectadas, debiéndose identificar las condiciones de vida de la persona, sus necesidades básicas, su entorno familiar, y la manera en que éstas pueden ser satisfechas. Así, ha señalado la Corte:

“Para dimensionar correctamente el citado derecho, es necesario tener en cuenta que él debe ser considerado frente a un caso en concreto y no en abstracto, lo cual implica una valoración cualitativa, y no cuantitativa del contenido del mínimo vital de cada persona en un determinado caso concreto, de acuerdo con sus condiciones sociales, económicas y personales. Lo anterior significa, que el juez frente aun caso concreto, en el que se solicita protección para el derecho fundamental al mínimo vital, debe realizar una actividad valorativa de las especiales circunstancias que rodean a la persona y a su entorno familiar, a sus necesidades básicas, y a los recursos de los que requiere para satisfacerlas, de tal forma que pueda determinar, si vista la situación, se esta en presencia de una amenazada, o vulneración efectiva del derecho al mínimo vital, y por ello se hace necesario que se otorgue la protección judicial solicitada”. [21]

Ahora bien, la Sala considera que en el caso analizado no se configuran los elementos que permiten asegurar la vulneración del derecho fundamental al mínimo vital de los accionantes, como se explicará a continuación.

40. En primer lugar, se reitera que si bien las mesadas pensionales de los accionantes fueron reajustadas al monto de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cierto es que dicha reducción fue resultado de una norma de carácter constitucional, como es el Acto Legislativo No. 01 de 2005, que modificó el artículo 48 de la Constitución Política. En efecto, tal y como se explicó ampliamente en la Sentencia C-258 de 2013, fue el constituyente derivado quien estableció un límite a las mesadas pensionales con cargo a recursos públicos, para efectos de propender por el cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal del sistema general de pensiones, y para materializar la cláusula de Estado Social de Derecho y los principios de igualdad, universalidad y solidaridad que deben irradiar la seguridad social.

41. Asimismo, pese a que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el análisis del derecho fundamental al mínimo vital debe ser cualitativo y no simplemente cuantitativo, y que por lo tanto, deberá atenderse a las condiciones económicas y sociales

del pensionado y su familia para establecer su configuración, resulta ostensible que la suma de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes permite a los accionantes garantizar no sólo sus condiciones básicas de subsistencia, sino una vida digna, incluso en mejores condiciones que la mayoría de la población colombiana.

En efecto, mal podría alegarse que la mencionada cifra no resulta suficiente para satisfacer aquellos aspectos comprendidos en el concepto de mínimo vital, cuando ésta excede, veinticuatro veces, el monto que legalmente se ha establecido como el salario mínimo para la remuneración de un trabajador en Colombia, y que garantiza las condiciones mínimas de subsistencia, especialmente en un país marcadamente desigual y en el que gran parte de la población aún no cuenta con la satisfacción de sus necesidades básicas.

En este sentido, asegurar que las pensiones reconocidas a los accionantes resultan insuficiente para atender sus condiciones básicas de subsistencia y garantizar una vida digna, devendría en una inobservancia de los principios de solidaridad, igualdad y universalidad que deben regir la seguridad social, especialmente si se toman en consideración las precarias condiciones sociales y económicas de gran parte de los pensionados en Colombia, las cuales pretendieron mitigarse con la expedición del Acto Legislativo No. 01 de 2005, y con la inclusión y aplicación del principio de sostenibilidad fiscal.

42. A su vez, la Corte Constitucional ha establecido una serie de parámetros que deberán ser analizados por el juez para determinar si el derecho fundamental al mínimo vital ha sido vulnerado, tratándose de personas de la tercera edad, especialmente, de pensionados, a saber: i) si la mesada pensional es el ingreso exclusivo del trabajador para la cobertura de sus necesidades básicas, y ii) si la falta de pago de la prestación genera un grave impacto económico y psicológico de forma injustificada, inminente y grave. Así, ha establecido la Corte Constitucional:

“La Corte ha establecido, de igual manera, que los requisitos que deben comprobarse para acreditar la vulneración del mínimo vital, se resumen en que (i) el salario o mesada sea el ingreso exclusivo del trabajador o pensionado o existiendo ingresos adicionales sean insuficientes para la cobertura de sus necesidad básicas y que (ii) la falta de pago de la prestación genere para el afectado una situación crítica tanto a nivel económico como

psicológico, derivada de un hecho injustificado, inminente y grave. Como aspecto adicional, la Sala advierte que las reglas expuestas sobre la protección del mínimo vital se refuerzan para el caso del incumplimiento en el pago de mesadas pensionales, teniendo en cuenta que los titulares de la prestación suelen ser adultos mayores que encuentran dificultades para ejercer una actividad laboral de la que se derive su subsistencia, con lo cual la mesada pensional se constituye en su único ingreso”.[22]

Sin embargo, en el caso analizado no se probaron los elementos que configuran la vulneración del derecho fundamental al mínimo vital de los accionantes. En primer lugar, porque, además de que el monto de las mesadas es suficientemente amplio para el desarrollo de una vida digna, de las pruebas aportadas al expediente de tutela no se desprende que el ingreso percibido por los accionantes como pensión, sea el único destinado para su subsistencia, o que podría acaecer un perjuicio irremediable como resultado de la reducción de su mesada pensional.

En segundo lugar, porque no se demostró un impacto negativo en las condiciones materiales de vida de los accionantes, pues éstos simplemente hacen referencias generales a un presunto desmejoramiento, sin aportar ningún tipo de prueba que permita dar cuenta de la mencionada afirmación. Por el contrario, el monto reconocido como pensión permite inferir la subsistencia en condiciones dignas y la entera satisfacción de las necesidades básicas de los accionantes y sus familias, presumiéndose que podrán seguir llevando una vida en condiciones sociales y económicas similares a la que han tenido hasta el momento.

43. En conclusión, no se advierte la predicada vulneración del derecho fundamental al mínimo vital de los accionantes, por cuanto el límite de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes por concepto de mesada pensional fue adoptado por el constituyente derivado, y aceptado por la Corte Constitucional en Sentencia C-258 de 2013, como una suma razonable que permite a los pensionados vivir en condiciones dignas y satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia y las de sus familias.

Conclusiones

44. En el caso analizado no se configuró una vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso ni mínimo vital de los accionantes, toda vez que FONPRECON dio estricto

cumplimiento a la orden de reajustar las mesadas pensionales en veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de acuerdo con el tope previsto en el Acto Legislativo No. 01 de 2005.

No se evidenció una configuración del derecho fundamental al debido proceso, toda vez que: i) la Resolución No. 0443 de 12 de julio de 2013 constituyó un acto de cumplimiento de la Sentencia C-258 de 2013, ii) la Sentencia C-258 de 2013 no ordenó la iniciación de procedimientos administrativos para efectuar el reajuste de las mesadas pensionales, en aras de salvaguardar la eficacia de la decisión y los principios de supremacía de la Constitución y de cosa juzgada constitucional, y, finalmente, iii) los efectos de la Sentencia C-258 de 2013 son aplicables a los accionantes, toda vez que sus mesadas pensionales fueron actualizadas con base en la Ley 4ª de 1992.

A su vez, no se predica una vulneración del derecho fundamental al mínimo vital, toda vez que la suma de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes fue considerada por el constituyente derivado como razonable para el desarrollo de una vida digna, excediendo incluso lo devengado por la mayoría de la población del Estado colombiano por concepto de pensión, siendo esta la posición adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013.

Por todas las razones expuestas, la Sala debe revocar la decisión de segunda instancia, y en consecuencia, denegar el amparo impetrado.

III. DECISIÓN

Con base en las consideraciones expuestas, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE

Primero.- DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela respecto del Ministerio de Salud y Protección Social.

Segundo.- DENEGAR las pretensiones de la acción de tutela.

Tercero.- REVOCAR la sentencia de tutela proferida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, de 18 de septiembre de 2014, mediante la cual se revocó la providencia proferida el 10 de diciembre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera, Subsección A, en el marco de la acción de tutela iniciada por los accionantes en contra del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON). En su lugar, CONFIRMAR la sentencia de tutela proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de fecha 10 de diciembre de 2013, mediante la cual se denegaron las pretensiones de los accionantes.

Cuarto.- Por Secretaría General, LIBRAR la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Conjuez

Secretaria General

[1] Cuaderno 1, Folios. 110 a 145.

[2] Cuaderno 1, Folio 114.

[3] Cuaderno 1, Folios. 110 a 145.

[4] Cuaderno 1, Folio 156 a 174.

[5] Cuaderno 1, Folio

[6] Cuaderno 1, Folios 179 a 184.

[7] Cuaderno 1. Folios 187 a 219.

[8] Cuaderno 1, Folio 201.

[9] Cuaderno 1, Folios 207 a 210.

[10] Cuaderno 1, Folios 217 a 219.

[11] Cuaderno 1, Folios 249 a 263.

[12] Cuaderno 2, Folios 5 a 25.

[13] Al respecto, ver Sentencia T-288 de 2011.

[14] M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

[15] Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sentencia de 6 de marzo de 2003, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, expediente 6058-01, citada en la Sentencia de 25 de agosto de 2011, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Expediente 2008-00020-00.

[16] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 9 de agosto de 1991, expediente núm. 5934, actora Sociedad Atuesta Guarín y Pombo Ltda., Consejero Ponente Dr. Julio César Uribe Acosta.

[18] Cuaderno 1, Folios 207 a 210.

[19] Sentencia SU-995 de 1999, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

[20] Sentencia T-664 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[21] Ibídem.

[22] Sentencia T-827 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.