



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE CASACIÓN LABORAL

CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO

Magistrada ponente

STL5637-2015

Radicación n. °56365

Acta 43

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de abril de dos mil quince (2015).

La Sala resuelve la impugnación interpuesta por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP-** contra el fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, dentro de la acción de tutela que instauró **HUGO CAÑIZARES BERBEO** contra la **CORTE CONSTITUCIONAL** y la impugnante.

Acéptese el impedimento manifestado por los Doctores Rigoberto Echeverri Bueno, Jorge Mauricio Burgos Ruíz, Elsy del Pilar Cuello Calderón, Gustavo Hernando López Algarra y Luis Gabriel Miranda Buelvas, el pasado 28 de enero de 2015, por encontrarse incursos dentro de la causal contemplada por el art 56-1 CPP.

Así mismo, se dispone aceptar el impedimento manifestado por el José Roberto Herrera Vergara y Francisco Escobar Henríquez, el pasado 26 de febrero y 6 de marzo de 2015, respectivamente, por encontrarse incursos dentro de la causal contemplada por el art 56-4 CPP.

I. ANTECEDENTES

El señor Hugo Cañizares Berbeo instauró acción de tutela con el propósito de que se *inaplique* el literal *iv* del numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia C-258/2013 de la Corte Constitucional que ordenó que las pensiones no podían superar los 25 s.m.l.m.v., a partir del 1º de julio de 2013. También solicita que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–, cese el reajuste automático de su mesada pensional y le pague las diferencias dejadas de percibir desde el mes de julio de 2013, y se declare que las anteriores disposiciones son consecuencia de la inoponibilidad de la sentencia C-258/2013.

En sustento de esos pedimentos, refiere que mediante Resolución n. 007960 de julio de 1996, la Caja Nacional de Previsión Social le reconoció una pensión de jubilación por haber trabajado durante más de 25 años en los cargos de «*Secretario de Fiscalía en el Consejo de Estado, Magistrado Auxiliar del C. Estado y Procurador delegado ante la misma Corporación*».

Que mediante comunicado de 15 de julio de 2013, la UGPP le informó, sorpresiva e inconsultamente que, en cumplimiento de la sentencia C-258/2013 de la Corte Constitucional, iba a proceder con el reajuste automático de su pensión al tope de los 25 s.m.l.m.v., por cuanto su mesada pensional superaba ese límite.

Aduce que la decisión de la Corte Constitucional menoscabó sus derechos adquiridos y su debido proceso; violó los principios de sostenibilidad financiera, legalidad, progresividad y no regresividad; y, además, se incurrió en una vía de hecho al revocarse de manera unilateral e inconsulta su pensión, sin previo adelantamiento de una acción de lesividad.

Señala, igualmente, que la Corte Constitucional alteró su competencia al ejercer un control material sobre el A.L. 01/2005 y juzgar los actos administrativos, lo que representa un atropello directo a la Constitución.

II. TRÁMITE Y DECISIÓN DE INSTANCIA

Mediante proveído del 13 de agosto de 2014, el colegiado *a quo* admitió la acción de tutela, ordenó notificar a los accionados, con el fin de que ejercieran los derechos de defensa y contradicción.

Dentro del término del traslado, la Corte Constitucional explicó que las sentencias que dicte en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, gozan de efectos *erga omnes*, es decir, surten efectos generales y obligatorios para todas las autoridades y particulares, en tanto que se trata de decisiones que hacen tránsito a cosa juzgadas constitucional. Por lo mismo –acotó–, la sentencia C-258/2013 adquirió un carácter definitivo e inmutable.

Recabó en que de los antecedentes de la acción de tutela, lo que se puede inferir es que la supuesta violación o amenaza alegada, está en cabeza de la UGPP, pues lo que se busca a través de este mecanismo es que se valore la legitimidad del acto administrativo mediante el cual dicha entidad ajustó el monto de la pensión al tope de los 25 s.m.l.m.v., de manera que, no se encuentra legitimada en la causa por pasiva para atender esta acción constitucional.

Por su parte, el Subdirector Jurídico de la UGPP, señaló que la decisión de ajustar la pensión del actor al tope de los 25 s.m.l.m.v., se dictó en cumplimiento de la orden emitida por la Corte Constitucional en sentencia C-

258/2013, aplicable al accionante, por cuanto el último cargo que desempeñó (Procurador Delegado ante el Consejo de Estado) le permitió acceder a la pensión de jubilación de acuerdo al régimen de los Magistrados de las Altas Cortes o la L. 4/1992.

Refiere que la sentencia de constitucionalidad C-258/2013 hizo tránsito a cosa juzgada, de suerte que no es posible revocarla, suspenderla o dejarla sin efectos por una sentencia de tutela. Acota que la orden impartida no sólo se restringe al reajuste automático de las pensiones percibidas por los Congresistas y Magistrados de Altas Cortes, sino de manera general aplica a todas las pensiones reconocidas en el régimen de prima media con prestación definida.

Afirma que la providencia aludida estuvo sustentada en principios como la equidad, solidaridad y universalidad, propios de un Estado Social de Derecho, a partir de los que la Corte promueve la redistribución de los recursos del sistema de pensiones, con el objeto de que determinados sectores privilegiados colaboren solidariamente para proteger y garantizar los beneficios del sistema a la población vulnerable.

Señala que la aplicación de los topes o límite de cuantía pensional a 25 s.m.l.m.v., a partir del 1º de julio de 2013, es un acto de ejecución, de simple cumplimiento o acatamiento de una sentencia judicial, por lo que no existe violación al debido proceso. Agrega que ninguna entidad

pública puede abstenerse de acatar los fallos judiciales, y que, de conformidad con el art. 6º de la C.P., los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, aduce que la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para la protección de los derechos prestaciones, además que en este asunto el actor no demostró la existencia de un perjuicio irremediable que habilitara la procedencia excepcional de esta acción.

Surtido el trámite de rigor, la Sala que conoció de este asunto en primera instancia, mediante sentencia de 27 de agosto de 2014, tuteló el derecho fundamental al debido proceso y ordenó a la UGPP que dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la providencia, *«emita un acto administrativo sujeto a los recursos de ley, debidamente motivado con relación a los diversos supuestos fácticos y jurídicos previstos en la sentencia C-258 de 2013, a través de la cual (sic) resuelva su situación particular, respecto al eventual ajuste de su mesada pensional a una suma equivalente a 25 smlmv»*.

El juez de primer grado, fundamentó su decisión en dos premisas: (i) no es posible controvertir por medio de una acción de tutela, una decisión de orden general, impersonal y abstracto, como la vertida en la sentencia C-258/2013, que en virtud del art. 241 de la C.P. y del art. 48 de la L. 270/1996, hace tránsito a cosa juzgada y surte efectos

erga omnes; (ii) conforme a la sentencia de tutela CSJ STL2584-2014 dictada por esta Sala de la Corte, las entidades encargadas del reconocimiento de pensiones, no pueden reducir el valor de las mesadas pensionales de sus afiliados, sin agotar un debido proceso administrativo que garantice un estudio juicioso e individualizado de la situación de cada uno, la publicidad de las actuaciones ejecutadas y la facultad de intervenir directamente en el trámite, así como la motivación de las decisiones definitivas y la posibilidad de impugnarlas ante una instancia superior o ante la autoridad judicial competente.

III. IMPUGNACIÓN

Inconforme con la anterior decisión, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP– la impugnó, para lo cual, además de reiterar los argumentos que expuso en su defensa, enfatizó que los actos administrativos con los que dio cumplimiento a la sentencia C-258/2013, son de ejecución, y, por regla general, la acción de tutela no procede contra ellos.

En tal sentido, luego de explicar las características de los actos definitivos y de trámite, clarificó que los actos de ejecución son aquellos mediante los cuales la administración se limita a dar cumplimiento a una orden judicial, sin que pueda afirmarse que de ellos emerjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto

ejecutado. De manera que, únicamente las decisiones de la administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad.

De igual modo, precisó que no es posible a la luz del art. 6º del D. 2591/1991 cuestionar la sentencia de constitucionalidad C-258/2013, en la medida que se trata de un pronunciamiento de carácter general, impersonal y abstracto, en la que se estudió si el art. 17 de la L. 4/1992 se ajustaba o no a la Carta Fundamental, *«llegando a la conclusión que todas aquellas pensiones que pasarán el tope máximo de los 25 smlmv debían ser ajustadas, sin que mediara reliquidación»*. De suerte que, exigir la expedición de un acto administrativo particular y concreto estaría generando inseguridad jurídica y poniendo en tela de juicio el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por cuanto se pretende dar garantías frente a un tema que fue decidido por la Corte Constitucional.

IV. CONSIDERACIONES

El problema jurídico que le corresponde dilucidar a la Sala consiste en determinar si la UGPP vulneró o no el *debido proceso* (art. 29 C.P.) de la parte actora al reajustar automáticamente su pensión al tope máximo de 25 s.m.l.m.v., en cumplimiento de la sentencia C-258/2013 de la Corte Constitucional.

En este asunto existe claridad y así se encuentra probado: (i) que el último cargo desempeñado por el actor fue el de Procurador Segundo Delegado ante el Consejo de Estado; (ii) que mediante Resolución n. 007960 de 22 de julio de 1996, la Caja Nacional de Previsión Social le reconoció una pensión mensual vitalicia de vejez; (iii) que el reconocimiento de la pensión tuvo asidero en el régimen especial previsto en el art. 17 de la L. 4º de 1992 y el D. 1359/1993 *“Por el cual se establece un régimen especial de pensiones, así como de reajustes y sustituciones de las mismas, aplicable a los senadores y representantes a la cámara”*, que resulta aplicable a los Magistrados de las Altas Cortes en virtud de lo dispuesto en los arts. 28 del D. 104/1994 y 28 del D. 47/1995, y a los Procuradores Delegados ante la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado conforme al D. 1420/1994; y (iv) que en acatamiento de la sentencia C-258/2013 de la Corte Constitucional, la entidad accionada procedió al reajuste automático de la pensión del actor al tope máximo de 25 s.m.l.m.v., lo cual le fue comunicado mediante oficio de 15 de julio de 2013.

Pues bien, esta Corporación, en torno a los reajustes al límite de los 25 s.m.l.m.v., efectuados por las entidades de previsión social en cumplimiento de la sentencia C-258/2013, consideró en sentencia CSJ STL2584-2014 que dicha medida debía estar precedida de un procedimiento administrativo y/o judicial que garantizara el debido proceso del afectado.

En efecto, a partir de la sentencia C-258/2013, la Sala coligió que para dar aplicación al reajuste pensional era indispensable que la entidad adelantara una actuación administrativa en la que se resuelva el caso y *«en la que se explique en cuál de tales eventos se encuentra el particular, en tanto esa es una obligación ineludible»*, a fin de que *«los particulares puedan enjuiciar la decisión, o discutir acerca de sus efectos, o de la exigencia al Juez de realizar el control de convencionalidad por tratarse de derechos sociales, sin que pueda oponerse a ello la imposición de “un ajuste automático”»*.

De igual manera, a renglón seguido se precisó que el acatamiento a la orden de la sentencia C-258/2013 de disminuir el monto de las mesadas que excedan el tope de los 25 smlmv debía *«realizarse con pleno respeto de las formas, esto es a través del acto administrativo o judicial y siguiendo las propias directrices allí contenidas»*, pues ese imperativo *«emana del propio Estado Social de Derecho y no es una concesión de la que pueda eximir el juez constitucional [...]»*.

Pues bien, a pesar de que dos de los suscritos acompañaron en su momento en sede de tutela la postura arriba expuesta, acogida por el colegiado de primer grado, lo cierto es que una nueva revisión y reflexión acerca de los efectos e implicaciones de la sentencia C-258/2013 de la Corte Constitucional, obligan en esta oportunidad a una conclusión diferente y a la imperiosa necesidad de rectificar ese criterio, a la vista de los siguientes argumentos:

1. El redimensionamiento de las fuentes del sistema jurídico a la luz de la Constitución de 1991 – Nuevos cauces de producción normativa

Para comenzar, importa recordar que una de las transformaciones más importantes que aparejó la Constitución de 1991, fue el innegable redimensionamiento del sistema de fuentes del derecho. En efecto, el esquema tradicional de fuentes normativas, de corte civilista, acogido en la L. 153/1887, bajo la fórmula de la *supremacía legal o de la ley*, reflejo de un Estado legalista, fue reacomodado con la entrada en vigencia de la Carta Fundamental de 1991 a un esquema de *supremacía constitucional*, propio del nuevo Estado constitucional.

Esa transición de un Estado legal de Derecho a un Estado constitucional de Derecho, implicó un cambio de dirección y un nuevo enfoque, cuyo eje sería la *constitucionalidad*, por oposición a la *legalidad*, que, de hecho, se entiende incorporada en el primero. De esta forma, para el desarrollo de este nuevo esquema o paradigma de constitucionalidad, se diseñó una Constitución revestida de poder y fuerza vinculante, y con vocación de ser aplicada directamente; pero también susceptible de una interpretación extensiva y amplia, cuyo ejercicio hermenéutico se traduce en la posibilidad de que de su texto sea extraída una gran variedad de normas y principios.

Para garantizar la vigencia de una Constitución con estas características y una uniformidad en su interpretación, la Constitución Política creó un órgano judicial –Corte Constitucional–, imparcial e independiente, al que se le confió la *«guarda de la integridad y supremacía de la Constitución»*.

Para el adelantamiento de esta misión, se le encomendó a la Corte Constitucional, entre otras, la función de ejercer el examen de las normas legales (control abstracto de constitucionalidad), con el fin de determinar la compatibilidad o no de las mismas a los mandatos de la Carta Política, pudiendo en consecuencia, declarar su exequibilidad o inexecutable cuando la contraríen, o condicionar o modular sus contenidos para adecuarlos a los fines y propósitos constitucionales. Ello a través de providencias que *«hacen tránsito a cosa juzgada constitucional»* (art. 243 C.P.), es decir, de sentencias a las que pueden atribuirse las características de obligatoriedad, efectos *erga omnes*, inmutabilidad y carácter definitivo.

Por manera que, como puede advertirse, a partir de la Constitución de 1991, en el sistema de fuentes formales del derecho, entran nuevos cauces de producción normativa, como las sentencias de constitucionalidad (parte resolutive y regla de decisión), y la propia Carta Política.

Ahora bien, como la Corte Constitucional al ejercer el control previo de las leyes realiza una labor hermenéutica

(interpretación por vía de autoridad) de las disposiciones constitucionales y de las leyes conforme a la Constitución, de la que generalmente resulta la formulación de una o varias reglas de derecho (*ratio decidendi*, subregla, regla adscrita o regla jurisprudencial), es decir, enunciados normativos relevantes para la solución de los casos, éstos deben ser observados por los jueces de la República en su función de administrar justicia y por las autoridades administrativas, comoquiera que sólo a partir de estas reglas se explica el sentido de la decisión y los alcances de los fallos de constitucionalidad.

Por lo mismo, el proceso de aplicación del derecho de las sentencias de constitucionalidad, implica para los jueces una labor de escudriñamiento o descubrimiento de las reglas o enunciados normativos relevantes para la solución de los problemas jurídicos planteados en los fallos del Tribunal Constitucional.

2. Proceso de descubrimiento de las reglas o enunciados normativos de la sentencia C-258/2013

La sentencia C-258/2013 de la Corte Constitucional contiene dos afluentes de enunciados normativos. El primero, se origina en virtud del contenido mismo de la sentencia o las reglas que asienta con independencia de sus efectos (reglas endógenas o internas) y, el segundo, en cuanto a los efectos o consecuencias de la sentencia (reglas exógenas o externas).

Esta distinción es relevante, pues, la precisión que se quiere hacer en este fallo de tutela es en cuanto a los efectos o la forma como debe ser cumplido por las autoridades el fallo de constitucionalidad, específicamente en lo relacionado con el tope máximo de las pensiones. Naturalmente, para un pleno entendimiento de la solución que se brindará al caso sometido a estudio, es necesario formular las reglas que a juicio de esta Sala pueden extraerse de la sentencia C-258/2013, y, a partir de estas reflexiones, determinar si la conducta de la entidad accionada fue legítima o vulneradora de los derechos fundamentales del promotor del amparo.

3. Reglas jurídicas derivadas de la sentencia de constitucionalidad C-258/2013

a) Regla jurídica atinente a su ámbito de aplicación

Dado que el ataque de constitucionalidad se dirigió contra el *régimen especial* previsto en el art. 17 de la L. 4/1992, la Corte Constitucional limitó la aplicación de la sentencia a las pensiones derivadas de esa normativa especial, que beneficia no solo a los Senadores y Representantes a la Cámara, como fue inicialmente previsto, sino también a otros servidores públicos a los cuales se les hizo extensivo, entre ellos a los Magistrados de las Altas Cortes (art. 28 D. 104/1994, art. 28 D. 47/1995, art. 28 D. 34/1996, art. 25 D. 47/1997, art. 25 D.

65/1998, art. 25 D. 43/1999) y ciertos funcionarios de la Rama Judicial, la Organización Electoral, el Ministerio Público y los órganos de control, como el Director Ejecutivo de Administración Judicial (art. 25 D. 65/1998), el Registrador Nacional del Estado Civil, el Procurador General de la Nación (art. 25 D. 65/1998), el Viceprocurador General de la Nación (art. 25 D. 65/1998), los Procuradores Delegados ante la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (art. 1º D. 1420/1994, art. 25 D. 43/1999, 682/2002), el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República.

Es decir, la sentencia de constitucionalidad que se pronunció respecto al *régimen especial* de los Congresistas, que se ramifica a partir del art. 17 de la L. 4/1992 y su decreto reglamentario 1359/1993 y que por extensión - dispuesta en múltiples decretos reglamentarios-, es aplicable a otros altos funcionarios, -como los Magistrados de Altas Cortes-, no cobija a otros regímenes especiales o exceptuados.

En lo pertinente, consideró el Tribunal Constitucional:

La Constitución confirió a la Corte Constitucional muy amplios poderes en orden a preservar la supremacía y la integridad del ordenamiento superior. Sin embargo, como elemento de garantía del sistema y de preservación del principio de separación de poderes, cuando la Corporación conoce de una demanda ordinaria de inconstitucionalidad, no puede ejercer un control oficioso sobre la constitucionalidad de todo el precepto u otras disposiciones, sino que su análisis debe circunscribirse a la norma acusada y a los cargos propuestos por el demandante.

En este caso, los demandantes solicitan a la Corte declarar que el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 es contrario al derecho a la igualdad y al Acto Legislativo 01 de 2005. La disposición acusada, prevista inicialmente para los Congresistas, es

aplicable igualmente a otros servidores públicos en virtud de distintas normas; entre ellos se encuentran los Magistrados de Altas Cortes -artículo 28 del Decreto 104 de 1994- y ciertos funcionarios de la Rama Judicial, el Ministerio Público y órganos de control, como el Procurador General de la Nación -artículo 25 del Decreto 65 de 1998-, el Fiscal General de la Nación, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, y los Delegados ante la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado -artículo 25 del Decreto 682 del 10 de abril de 2002-.

En este orden de ideas, el análisis de constitucionalidad que se llevará a cabo en esta providencia se circunscribe al régimen pensional especial previsto en el precepto censurado, el cual es aplicable a los Congresistas y los demás servidores ya señalados. Por tanto, en este fallo no se abordará la constitucionalidad de otros regímenes pensionales especiales o exceptuados, creados y regulados en otras normas, como por ejemplo, los regímenes del Magisterio, de la Rama Ejecutiva, de la Rama Judicial y Ministerio Público, de la Defensoría del Pueblo, del Departamento Administrativo de Seguridad, de las profesiones de alto riesgo, de los aviadores civiles, de los trabajadores oficiales, del Banco de la República, de los servidores de las universidades públicas, de Ecopetrol, del Instituto Nacional Penitenciario, o los dispuestos por convenciones colectivas, entre otros¹. En consecuencia, lo que esta Corporación señale en esta decisión no podrá ser trasladado en forma automática a otros regímenes especiales o exceptuados.

La anterior aclaración se soporta en varias razones: En primer lugar y como indicó la Sala, la acción pública tiene un carácter rogado, por tanto, sería contrario a la configuración constitucional de la acción que este Tribunal extendiera su análisis a otros regímenes dispuestos por disposiciones distintas al artículo 17 de la Ley 4 de 1992. En segundo lugar, cada régimen especial cuenta con una filosofía, naturaleza y características específicas, sin que sea posible extender de forma general lo aquí analizado en relación con el régimen especial de Congresistas. En efecto, todos los regímenes especiales, precisamente al ser especiales, son distintos entre sí y por tanto, ameritan cada uno un análisis diverso.

Por estas mismas razones, no es procedente la integración normativa con disposiciones legales que establecen o regulan otros regímenes especiales, ni con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que consagra el régimen de transición. Cabe señalar frente a este último, que la demanda de inconstitucionalidad propuesta

¹ Estos se encuentran, entre otras disposiciones, en la Ley 32 de 1961, el Decreto 69 de 1973, los decretos 1282 y 1302 de 1994, la Ley 33 de 1985, el Decreto 1045 de 1975, el Decreto Ley 2661 de 1960, la Ley 6 de 1945, la Ley 22 de 1942, el Decreto 902 de 1969, el Decreto 546 de 1971 y el Decreto 1660 de 1978.

por los ciudadanos no tiene por objeto atacar la existencia misma del régimen de transición, sino del régimen especial dispuesto por el artículo 17 de la Ley 4 de 1992.

b) Regla jurídica sobre los beneficiarios. No puede extenderse el régimen especial a quienes con anterioridad al 1º de abril de 1994, -lo cual incluye lo establecido en el art. 2 del D. 1293/1994 (régimen de transición)-, no se encontraren afiliados al mismo.

Esta regla jurídica contenida en el literal (i) del numeral 3º de la parte resolutive de la sentencia C-258/2013 encuentra su correlato en los considerandos de la Corte en los que a partir de la cláusula de la igualdad y solidaridad, consideró que la regla del *derecho viviente*², según la cual podían beneficiarse del régimen especial quienes no tenían una expectativa legítima de pensionarse a la luz de este régimen, por no estar vinculadas a él a 1º de abril de 1994, era inconstitucional.

En lo pertinente, dijo la Corte Constitucional:

La regla de beneficiarios que en la actualidad opera conduce a que personas cobijadas por el régimen de transición que no estaban afiliadas al régimen especial del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 el 1º de abril de 1994, puedan beneficiarse de él si posteriormente fueron elegidas o nombradas Congresistas,

² La Corte Constitucional ha entendido que el derecho viviente lo constituye la «labor interpretativa que de las disposiciones realizan los jueces, las autoridades administrativas y la doctrina, y que determina su margen de aplicación en el contexto social» (C-258/2013). De igual manera, se ha aclarado que para que la jurisprudencia y la doctrina adquieran el carácter de derecho viviente es necesario que: «la interpretación jurisprudencial y doctrinal: (i) que sea consistente, aun cuando no sea idéntica y uniforme, y salvo que resulte abiertamente contradictoria, caso en el cual no puede hablarse de una regla normativa generalmente acogida; (ii) que esté plenamente consolidada o afianzada, como se mencionó, una sola opinión doctrinal o una decisión judicial de los órganos de cierre de la respectiva jurisdicción -Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado-, no alcanza a conformar un criterio dominante de interpretación; y que sea relevante o significativa, en cuanto permita señalar el verdadero espíritu de la norma o determinar sus alcances y efectos» (C-557/2001).

Magistrados de Altas Cortes o en cargos a los que se extiende el régimen. Esta regla de beneficiarios, a juicio de la Sala, lesiona el principio de igualdad por las siguientes razones:

Si bien es cierto el Acto Legislativo 01 de 2005 respetó que algunas reglas de los regímenes especiales que existían antes de la Ley 100 se siguieran aplicando a los beneficiarios del régimen de transición, en los términos del artículo 36 de la Ley 100 y con las limitaciones impuestas en el párrafo transitorio 4º, la decisión de respetar esa aplicación ultractiva se basó en la existencia de unas expectativas legítimas surgidas antes de la expedición de la Ley 100, y en que, en virtud del principio de buena fe, merecían ser amparadas. En otras palabras, el Acto Legislativo, siguiendo el espíritu de la Ley 100, brindó un tratamiento diferenciado más ventajoso a aquellas personas que tenían la expectativa desde antes de la entrada en vigencia de la Ley 100, de pensionarse conforme al régimen al que se encontraban afiliadas; ese tratamiento diferenciado más beneficioso tiene justificación entonces en la existencia de una confianza legítima en que esos regímenes los beneficiarían en el futuro.

Este fue el mismo razonamiento que guió la Ley 100, por ello en la Sentencia C-596 de 1997, a partir de una lectura textual y sistemática de la normativa, esta Corte señaló de forma categórica, en una sentencia con efectos erga omnes, que para beneficiarse de las reglas de un régimen especial en razón del régimen de transición, resultaba absolutamente necesario estar afiliado al mismo al momento de entrar en vigencia de Ley 100 de 1993.

En el caso de los beneficiarios del régimen especial del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, el Decreto 1293 de 1994 además consagró expresamente quiénes serían amparados por el régimen de transición. Al respecto, los artículos 1, 2 y 3 dispusieron:

“Artículo 1º. *Campo de aplicación. El Sistema General de Pensiones contenido en la Ley 100 de 1993, se aplica a los Senadores, Representantes y empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso, con excepción de los cubiertos por el régimen de transición previsto en el presente decreto.*

Artículo 2º. *Régimen de transición de los senadores, representantes, empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso.*

*Los senadores, los representantes, los empleados del Congreso de la República y los empleados del Fondo de Previsión Social del Congreso, tendrán derecho a los beneficios del régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, siempre que a 1º de abril de 1994 hayan cumplido **alguno de los siguientes requisitos:***

a. Haber cumplido (40) o más años de edad si son hombres, o treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres;

b. Haber cotizado o prestado servicios durante quince (15) años o más.

*Parágrafo. El régimen de transición de que trata el presente artículo se aplicará también para aquellas personas que **hubieran sido senadores o representantes con anterioridad al 1º de abril de 1994, sean o no elegidos para legislaturas posteriores, siempre y cuando cumplan a esa fecha con los requisitos de que tratan los literales a) o b) de este artículo, en cuyo caso este último será el que conservarán.***

Artículo 3º. *Beneficios del Régimen de transición. Los senadores y representantes que cumplan con alguno de los requisitos previstos en el artículo anterior, tendrán derecho al reconocimiento de su pensión de jubilación cuando cumplan con los requisitos de edad y tiempo de servicios o número de semanas cotizadas establecidos en el Decreto 1359 de 1993, así como el monto de la pensión, forma de liquidación de la misma e ingreso base de liquidación establecidos en el mismo decreto.*

Los empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso que cumplan con alguno de los requisitos previstos en el artículo anterior, tendrán derecho al reconocimiento de su pensión de jubilación cuando cumplan con los requisitos de edad, tiempo de servicio, número de semanas cotizadas y el monto de la pensión establecidos en el artículo 20 del acuerdo 26 de 1986, del Fondo de Previsión Social del Congreso, aprobado por el decreto 2837 de 1986.

Parágrafo. El régimen de transición de que trata el presente artículo se aplicará también para aquellos senadores y representantes que durante la legislatura que termina el 20 de junio de 1994 tuvieron una situación jurídica consolidada al cumplir antes de dicha fecha, veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos en una o diferentes entidades de derecho público incluido el Congreso de la República, o que los hubieran cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto de Seguros Sociales en cualquier modalidad. En cuanto a la edad de jubilación se aplicará lo dispuesto en el literal b) del artículo 2º del decreto 1723 de 1964, es decir que tales congresistas, una vez cumplido el tiempo de servicios aquí previsto, podrá obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación a la edad de cincuenta (50) años.”

Nótese que este decreto también dispuso que son beneficiarios del régimen de transición personas que antes de la entrada en vigencia de la Ley 100, ya hubieran sido elegidas congresistas, así para el 1º de abril de 1994 no ocuparan el cargo pero “hubieran sido” congresistas antes de dicha fecha, siempre y cuando cumplieran los requisitos previstos en el artículo 2 y que son los mismos previstos en el artículo 36 de la Ley 100. Dicha hipótesis fue prevista en el contexto de situaciones específicas y excepcionales, de las cuales cabe destacar cuatro: Primero, ocurrió en un momento cercano a la entrada en vigor de la Ley

100 de 1993. Segundo, fue efectuada cuando se tomó la decisión de incorporar a los congresistas al régimen general de la Ley 100 de 1993. Tercero, se llevó a cabo antes de la Sentencia C-596 de 1997. Cuarto, cobija a un grupo determinado de personas.

En este contexto, la regla sobre los beneficiarios del régimen especial bajo examen que se desprende del derecho viviente, específicamente la posibilidad de que personas que no tenían una expectativa de pensionarse a la luz del régimen especial porque no estaban vinculadas a éste, el 1º de abril de 1994, puedan beneficiarse de sus elementos –salvo en el caso de la excepción prevista en el parágrafo del artículo 2 del Decreto 1293 de 1994-, constituye una violación del principio de igualdad, ya que, **en primer lugar**, significa la equiparación de dos grupos de personas que no se encuentran en la misma situación: de un lado, el grupo de quienes sí estaban en el régimen especial antes del 1º de abril de 1994, y de otro, el grupo de todos los que estaban fuera del régimen especial a esa fecha; **y en segundo lugar**, como consecuencia de lo anterior, la regla representa la concesión de un trato favorable carente de justificación objetiva razonable porque las normas vigentes después de 1994 ya habían incorporado a los congresistas al régimen general de la Ley 100 de 1993, de tal forma que no existía base normativa alguna para mantener una diferencia de trato en beneficio de quienes no cumplían a la fecha los requisitos para ingresar al régimen de transición.

La Sala reitera que la razón por la cual el Constituyente permitió que un grupo de personas se siguieran beneficiando de las ventajas de regímenes pensionales creados antes de la Ley 100, fue respetar expectativas surgidas antes de la unificación de las reglas que operó en dicho cuerpo normativo. Por tanto, permitir que personas que no tenían ese tipo de expectativa puedan beneficiarse de las ventajas que otorga el régimen especial al que da lugar el precepto acusado, es avalar un tratamiento diferenciado –respecto de todos los demás afiliados al sistema de pensiones- sin justificación. Recuérdese que a la luz del artículo 13 Superior, todo tratamiento diferenciado debe tener una justificación válida desde el punto de vista constitucional.

[...] resulta claro que el régimen dispuesto por el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, es constitucional si se entiende que: **(i)** no puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1º de abril de 1994, lo cual incluye lo establecido en el artículo 2 del Decreto 1293 de 1994, no se encontraren afiliados al mismo.

c) Regla jurídica sobre los factores de liquidación.

Como factores de liquidación de la pensión solo podrán

tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieren realizado cotizaciones al sistema de pensiones.

A raíz de la inexecutable de algunas expresiones del art. 17 de la L. 4/1992 que permitían la inclusión de lo percibido por *todo concepto* para la liquidación de la pensión, por resultar contrarias a los principios de solidaridad y universalidad y los objetivos perseguidos por el A.L. 01/2005, la Corte acogió esta regla jurisprudencial, reflejada en el literal (ii) del numeral 3º de la parte resolutive de la sentencia C-258/2013.

Las razones esenciales de la decisión, a juicio de la Sala son las siguientes:

Las expresiones en comento permiten que un beneficiario del régimen especial bajo estudio pueda incluir en su Ingreso Base de Liquidación ingresos sobre los que no hizo las respectivas cotizaciones al sistema y que ni siquiera constituían salario, en detrimento del principio de solidaridad que rige la seguridad social y los objetivos del Acto Legislativo 01 de 2005, así como de la sentencia de la Corte Constitucional C-608 de 1999 que tienen efectos erga omnes.

En efecto, el principio de solidaridad en la seguridad social, como ya se explicó, tiene dos implicaciones: (i) la obligación de los afiliados al sistema de contribuir a su financiación de acuerdo con sus capacidades, de tal forma que los que más ingresos tienen contribuyan en mayor medida a financiar el sistema y (ii) la obligación del sistema, a su turno, de brindar protección especial a los sectores más pobres y vulnerables, quienes por sus propios medios probablemente no podrían enfrentar las contingencias frente a las que la seguridad social ofrece amparo. Esta exégesis de la solidaridad fue además acogida por el Acto Legislativo 01 de 2005, cuyo inciso 6 expresamente dispone: “Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta

los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones”.

Con fundamento en razonamientos similares, en la Sentencia C-608 de 1999, esta Corporación precisó que para el cálculo de la pensión de los favorecidos por el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, no puede tenerse en consideración cualquier “asignación” percibida, sino solamente aquellos emolumentos que tienen carácter remunerativo.

En este caso y de conformidad con lo expuesto, la Sala observa que las expresiones referidas desconocen las dos dimensiones de la solidaridad, pues, por una parte, permiten la existencia de afiliados al sistema que no contribuyen de acuerdo con su nivel de ingresos real, y por otra, en lugar de favorecer a los sectores más vulnerables, brinda una ventaja para el cálculo de la pensión a personas que de hecho ya se encuentran en una mejor situación dentro del grupo de potenciales beneficiarios del sistema pensional.

Además, al igual que lo que ocurre con la regla de beneficiarios, las expresiones citadas, en tanto permiten la entrega de subsidios públicos a personas que no son merecedoras de ellos desde el punto de vista de la seguridad social y los principios del Estado Social de Derecho, sacrifica el cumplimiento de metas de cobertura y universalidad. Esto va en detrimento del mandato de progresividad en el ámbito de los derechos sociales.

Al extender los factores más allá de lo estipulado en los referentes constitucionales, el cálculo de las pensiones en ciertos casos condujo a pensiones de una cuantía muy elevada que solo podían ser financiadas con subsidios públicos más altos, en términos absolutos y porcentuales, que los asignados a las demás pensiones reconocidas en el sistema.

En este orden de ideas, además de reiterar lo expuesto en la Sentencia C-608 de 1999, las expresiones “y por todo concepto” y “por todo concepto” contenidas en el inciso primero y en el parágrafo, respectivamente, del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, serán declaradas inexecutable.

[...] En este caso, ante la expulsión del ordenamiento de las expresiones en comento y en vista del mandato del Acto Legislativo 01 de 2005 en el sentido de que “[p]ara la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones”, la Sala considera necesario además condicionar la exequibilidad del resto del precepto censurado en el entendido que como factores de liquidación de la pensión, sólo podrán tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, que tengan carácter remunerativo del servicio y

sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas al sistema de pensiones.

d) Regla jurídica sobre el ingreso base de liquidación (IBL). Las reglas sobre ingreso base de liquidación (IBL) aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los art. 21 y 36, inciso tercero, de la L. 100/1993, según el caso.

Por resultar contradictoria con el principio de igualdad y solidaridad, la Corte declaró inexecutable la expresión «durante el último año» del art. 17 de la L. 4/1992, y para llenar los vacíos que pudiera suscitar esa disposición, acogió la fórmula según la cual el IBL de los beneficiarios del régimen especial es el previsto en los art. 21 y 36, inciso tercero, de la L. 100/1993, según el caso. Esto se vio reflejado en el literal (iii) del num. 3º de la parte resolutive de la sentencia C-258/2013.

Básicamente, la decisión de la Corporación estuvo precedida de los siguientes argumentos:

El precepto acusado señala que el Ingreso Base de Liquidación será el “ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista”. Pese a la adopción de la Ley 100 y la configuración expresa del régimen de transición en su artículo 36, en la actualidad se sigue aplicando esa regla de Ingreso Base de Liquidación, por las razones expuestas en apartes previos. La Sala encuentra que las expresiones aludidas son inconstitucionales, por las razones que siguen:

La interpretación de estas expresiones conlleva la concesión de una ventaja a los beneficiarios del régimen especial cobijados por la transición, que no fue prevista originalmente por el Legislador al expedir la Ley 100 y que, por tanto, carece de justificación. En efecto, la Sala recuerda que el propósito original del Legislador al

introducir el artículo 36 de la Ley 100 de 1993³, tal como se desprende del texto de la disposición y de los antecedentes legislativos, fue crear un régimen de transición que beneficiara a quienes tenían una expectativa legítima de pensionarse conforme a las reglas especiales que serían derogadas. Para estas personas, el beneficio derivado del régimen de transición consistiría en una autorización de aplicación ultractiva de las reglas de los regímenes a los que se encontraban afiliados, relacionadas con **los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo**. El Ingreso Base de Liquidación no fue un aspecto sometido a transición, como se aprecia claramente en el texto del artículo 36. Hecha esta aclaración, la Sala considera que no hay una razón para extender un tratamiento diferenciado ventajoso en materia de Ingreso Base de Liquidación a los beneficiarios del régimen especial del artículo 17 de la Ley 4 de 1992; en vista de la ausencia de justificación, este tratamiento diferenciado favorable desconoce el principio de igualdad.

De otro lado, tal como ocurre con el tema de factores, la regla que se viene aplicando de Ingreso Base de Liquidación conduce a la concesión de beneficios manifiestamente desproporcionados, con desconocimiento de los principios de solidaridad e igualdad. En efecto, el cálculo de las pensiones en ciertos casos con base en dicha interpretación del Ingreso Base de Liquidación condujo a pensiones de una cuantía muy elevada que sólo podían ser financiadas con subsidios públicos más altos, en términos absolutos y porcentuales, que los asignados a las demás pensiones reconocidas en el sistema. El caso extremo es el de las pensiones basadas en el ingreso mensual promedio de un periodo muy breve en comparación con toda la vida laboral del beneficiario.

Por último, de conformidad con lo antes expuesto, la transferencia de recursos a la que la regla de Ingreso Base de Liquidación conduce, también impone un sacrificio claramente desproporcionado de los principios y finalidades de la seguridad social.

³ El artículo 36 indica: “ARTÍCULO 36. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres. || **La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez** de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley. || El **ingreso base para liquidar** la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE” (negrilla fuera del texto).

Con fundamento en estas razones, la expresión “durante el último año” será declarada inexecutable.

[..] Además, teniendo en cuenta que, de un lado, la declaración de inconstitucionalidad de la expresión referida creará un vacío en materia de regla de Ingreso Base de Liquidación, y de otro, tal vacío puede conducir a una situación de inconstitucionalidad aún más grave, pues haría imposible la liquidación de las pensiones y limitaría entonces de forma absoluta el derecho a la seguridad social en pensiones de los beneficiarios del régimen especial bajo estudio, la Sala, por medio de un condicionamiento, debe establecer un criterio compatible con la Constitución dentro del respeto al margen de configuración del Legislador.

*Para el efecto, la Corte acudirá a la regla general de Ingreso Base de Liquidación prevista en los artículos 21 y 36 de la Ley 100. En efecto, el artículo 36 estableció dos reglas específicas en la materia: **(i)** para quienes el 1º de abril de 1994, les faltara menos de 10 años para pensionarse, el IBL sería **(a)** “el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta” para reunir los requisitos para causar el derecho a la pensión, o **(b)** el promedio de lo “cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE”. **(ii)** En los demás casos, es decir, en la hipótesis de las personas a quienes el 1º de abril de 1994 les faltaban más de 10 años para reunir los requisitos de causación de la pensión, a falta de regla especial en el artículo 36 y teniendo en cuenta que el inciso segundo ibídem solamente ordena la aplicación ultractiva de las reglas de los regímenes especiales sobre edad, tiempo de cotización o servicios prestados, y tasa de reemplazo, se les debe aplicar la regla general del artículo 21 de la Ley 100, el cual indica [...]*

*En vista de que **(i)** no permitir la aplicación ultractiva de las reglas de IBL de los regímenes pensionales vigentes antes de la Ley 100 fue el propósito original del Legislador; **(ii)** por medio del artículo 21 y del inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100, el Legislador buscó unificar las reglas de IBL en el régimen de prima media; **(iii)** ese propósito de unificación coincide con los objetivos perseguidos por el Acto Legislativo 01 de 2005, específicamente con los de crear reglas uniformes que eliminen privilegios injustificados y permitan diseñar mecanismos que aseguren la sostenibilidad del sistema -de ahí que la reforma mencione expresamente el artículo 36 de la Ley 100 - la Sala considera que en este caso el vacío que dejará la declaración de inexecutable de la expresión “durante el último año” debe ser llenado acudiendo a las reglas generales previstas en las dos disposiciones de la Ley 100 referidas.*

e) Regla jurídica sobre el mecanismo de reajuste anual de las mesadas. Las pensiones del régimen especial deben reajustarse conforme con el Índice de Precios al Consumidor

La Corte declaró inexecutable la expresión «Y se aumentaran en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal» del art. 17 de la L. 4/1992, en tanto que esa forma de reajustar anualmente las pensiones, comporta un tratamiento diferenciado en favor de un grupo privilegiado social y económicamente, que resulta contrario a la cláusula de igualdad, en perspectiva a que al resto de la población, a excepción de que de los que devengan el salario mínimo, se les reajusta su pensión anualmente con el IPC. Así razonó la Corte al respecto:

El párrafo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 señala que las mesadas se ajustarán anualmente “en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal”. En concordancia con este precepto, las mesadas de los beneficiarios del régimen especial bajo estudio se vienen ajustando anualmente en el mismo porcentaje de aumento del salario mínimo.

Para la Sala, al igual que ocurre con las reglas de Ingreso Base de Liquidación, factores y beneficiarios, la expresión aludida (i) vulnera el principio de igualdad en tanto conduce a la transferencia de subsidios públicos excesivos a un grupo de personas que no sólo no están en condición de vulnerabilidad o debilidad, sino que, por el contrario, por regla general pertenecen a un sector en mejores condiciones socio-económicas; e (ii) impone un sacrificio desproporcionado de los principios y finalidades de la seguridad social

Este razonamiento ya había sido expuesto por esta Corporación en la Sentencia C-387 de 1994, en relación a la regla del artículo 14 de la Ley 100. Allí se dijo que el trato diferenciado favorable de ajuste de las mesadas según el salario mínimo sólo es admisible si se dirige a la protección de las clases menos favorecidas. Por el contrario, si no se presenta esta justificación

constitucional, el aumento debe sujetarse a lo consagrado en las normas generales, es decir, el IPC, pues no existen derechos adquiridos a una determinada forma de ajuste pensional. Con fundamento en estas consideraciones, la Sala precisó que las altas mesadas solamente pueden ajustarse de acuerdo con el IPC.

En este orden de ideas, se declarará inexecutable la expresión “Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal”.

f) Regla jurídica sobre los topes pensionales. Las mesadas pensionales no pueden superar los 25 s.m.l.m.v.

Bajo la consideración de que en los sistemas de prima media toda mesada pensional incorpora un componente sustancial de subsidios con recursos de naturaleza pública, para el Tribunal Constitucional la inexistencia de topes pensionales resulta contraria a los principios constitucionales de un Estado Social de Derecho y a los que inspiran el sistema general de pensiones. De manera que, ante la ausencia de una normativa expresa, lo procedente es acudir 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».*

Ahora bien, como la L. 797/2013 y el A.L. 01/2005 coinciden en una regla de tope de 25 s.m.l.m.v., que se ha considerado como razonable en virtud de amplios debates, fundamentados, además, en estudios aportados por diferentes entidades públicas, consideró la Corte Constitucional que ese es el criterio que debe tomarse *«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».

Estas fueron las reflexiones más importantes que realizó esa Corporación en torno al tema:

Respecto de la ausencia de topes, en vista de que tampoco existe una expresión en la disposición que respalde tal regla y ella es producto del derecho viviente, además de declarar en la parte motiva de este fallo que tal contenido normativo se opone a la Carta, la Sala señalará en la parte resolutive que las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con régimen especial bajo estudio, no podrán superar los 25 smmlv, es decir, el tope más alto establecido en las normas vigentes, que también fue el criterio acogido por el constituyente derivado. Más adelante se explicará desde cuándo rige esta declaración.

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 2013 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 (sic) y, ese tope es 25 smlmv. 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.

[...] Los topes existieron antes y después de la Ley 100 de 1991. La razón para su establecimiento reside en el hecho que, en los sistemas de prima media, la mesada pensional incorpora un componente sustancial de subsidio con recursos de naturaleza pública. Esto es, el sistema de aportes por cuenta del empleado y del empleador, no alcanza a generar los recursos para financiar una pensión vitalicia con las previsiones de los distintos regímenes sobre tiempo de servicios y tasa de reemplazo, lo cual implica que la diferencia se paga con recursos públicos. El legislador, en consonancia con previsiones constitucionales, encontró, que en materia pensional tales recursos deben

destinarse a subsidiar las pensiones de las personas de más bajos ingresos y a ampliar la cobertura del sistema.

Por la anterior razón, cuando la ley dispone que, de manera general, todas las personas ingresarán al sistema general de pensiones, y cuando efectivamente ese ingreso se produce, salvo la consagración de un sistema de transición, resulta desproporcionado y contrario a los principios constitucionales del Estado Social de Derecho y a los que inspiran el sistema general de pensiones, la interpretación conforme a la cual las mesadas de quienes se encuentran en transición no están sujetas a tope.

3. Reglas relativas a los efectos de la sentencia de constitucionalidad.

a) Efectos de la sentencia en materia de topes pensionales

Al respecto la Corte estimó que «*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***» (Negrillas fuera del texto).

Esta misma regla fue reiterada, en los mismos términos, en los párrafos siguientes:

*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
(Negrillas fuera del texto).

También en el acápite denominado «conclusiones» se señaló:

Igualmente, 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.

Y finalmente, en armonía con lo expuesto en los considerandos de la sentencia, la Corte en la parte resolutive señaló:

(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.*

Como puede advertirse, existe absoluta claridad en que a partir del 1º de julio de 2013, las mesadas pensionales que superen el tope de los 25 s.m.l.m.v. deben ser *reajustadas automáticamente*. Esto quiere decir que, las entidades pagadoras de pensiones deben, sin necesidad de trámites adicionales, *ex officio* y de forma inmediata, adelantar el proceso de ajuste de las pensiones a ese límite.

b) Efectos de la sentencia en cuanto a las pensiones adquiridas por medios ilegales, con fraude a la ley o con abuso del derecho

En primer lugar, estima la Corte Constitucional que no constituyen derechos pensionales adquiridos aquellos que

hayan sido causados a través de conductas como la alteración de documentos, la falsedad, entre otras.

En segundo lugar, puntualiza que en aquellos eventos en que se configure un **fraude a la ley y abuso del derecho**, producto de un *«aprovechamiento de la interpretación judicial o administrativa de las normas o reglas, para fines o resultados incompatibles con el ordenamiento jurídico y aquél que invoca las normas de una forma claramente excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue»*, la Administración debe revocar y reliquidar unilateralmente la pensión, respetando el debido proceso, es decir, se debe gestionar un procedimiento administrativo que garantice el derecho de defensa y la oportunidad de interponer recursos, dentro del cual el administrado va a tener la posibilidad de acudir a las acciones contenciosas. De igual modo, mientras se surte el trámite, no es posible suspender el pago de las mesadas pensionales.

Dentro de la hipótesis del abuso del derecho y el fraude a la ley, la Corte entiende que ello se da en casos como cuando el servidor público beneficiario del régimen especial obtiene en el último año un incremento significativo de sus ingresos, que en realidad no corresponde con su vida laboral y, por el contrario, representa un salto abrupto y desproporcionado en los salarios recibidos en toda su historia productiva, lo que, además, suele estar acompañado de *«vinculaciones precarias al cargo en virtud del cual se produce el aumento del ingreso base*

de liquidación, a través de figuras como las suplencias en el caso de los Congresistas, el encargo en el caso de Magistrados, y la provisionalidad, en los demás casos en que el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, es aplicable». También cuando el servidor durante la mayor parte de su vida laboral cotiza de acuerdo con las reglas que definen topes de las cotizaciones, y, luego, en el último año de servicios cotiza al sistema sin tope con el fin de obtener una pensión sin límites cuantitativos, amparado por la doctrina de la integralidad de los regímenes pensionales.

En estos eventos de fraude a la ley y abuso del derecho es que la Corte exige el adelantamiento de un procedimiento administrativo orientado a garantizar el debido proceso, en el que, adicionalmente, se les debe dar la opción a los afectados de escoger otro régimen pensional, siempre que les aplique.

Sobre el particular y en lo pertinente, la Corte dijo:

El artículo 58 Superior y el Acto Legislativo 1 de 2005 protegen los derechos adquiridos siempre y cuando se hayan adquirido sin fraude a la ley ni abuso del derecho.

*Es decir, no se configura propiamente un derecho adquirido cuando se ha accedido a éste **(i)** por medios ilegales, **(ii)** con fraude a la ley o **(iii)** con abuso del derecho.*

[...]En todos estos casos, el pensionado no tiene un derecho adquirido, y por tanto, en aras de dar cumplimiento a la presente providencia, la Administración podrá proceder a revocar y reliquidar el derecho pensional con el objeto de hacerlo compatible con el ordenamiento jurídico y con el régimen pensional que realmente le corresponde. En efecto, en la concesión de estos derechos pensionales no se respetó la

legalidad. Sin embargo, dicha reliquidación no puede ser arbitraria.

Por todo lo anterior, la Administración deberá revocar o reliquidar unilateralmente el acto, con efectos hacia futuro, a través de un procedimiento que garantice a los afectados su derecho a la defensa y con la posibilidad de la interposición de los recursos pertinentes. Además, el administrado podrá acudir a las acciones contenciosas correspondientes.

*De igual manera, se reitera que para proceder a esta revocatoria se requerirá: **(i)** el respeto pleno del debido proceso, **(ii)** mientras se adelanta el procedimiento administrativo no es posible suspender el pago de la pensión y **(iii)** corresponde a la Administración desvirtuar la presunción de legalidad que ampara el acto de reconocimiento de la pensión.*

No sobra acotar que, estos razonamientos se concretaron en el numeral 4º de la parte resolutive de la sentencia, en el que la Corte Constitucional, señaló:

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

Obviamente, esa revocatoria o reliquidación a que hace referencia esa disposición, debe hacerse con observancia del debido proceso administrativo, como claramente se indicó en la *ratio decidendi*.

c) Efectos de la sentencia en cuanto a las pensiones reconocidas sin abuso del derecho ni fraude a la ley.

Acá la Corte realiza dos diferenciaciones importantes:

(i) Pensiones amparadas por la confianza legítima y la buena fe.

En esta categoría se encuentran incluidos todos aquellos beneficiarios del régimen especial dispuesto por el art. 17 de la L. 4/1992, que se encontraban vinculados a este régimen, de conformidad con la normatividad vigente, al momento de entrar a regir la L. 100/1993, esto es, al 1º de abril de 1994. Además, es menester que el derecho haya sido adquirido *«cumpliendo todos los requisitos legales, atendiendo los criterios jurisprudenciales vigentes, bajo la convicción de estar actuando de buena fe y bajo los factores salariales de cotización establecidos por el Gobierno Nacional, no por voluntad del cotizante»*.

En estos eventos estima la Corte que las mesadas pensionales 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 el futuro».

Como se puede advertir, en estos eventos se previó un ajuste por parte de la Administración que en ningún caso podía caer por debajo de los 25 s.m.l.m.v., comoquiera que *«disminuir aún más su monto aplicando en forma retroactiva las consideraciones de esta providencia en relación con el ingreso y los factores de liquidación atentaría contra los derechos adquiridos y el principio de confianza legítima de quienes*

accedieron a ellas dentro de las condiciones especiales de un régimen vigente, que incluso había sido declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-608 de 1992».

(ii) Pensiones reconocidas a través de la equiparación.

En esta categoría encuadran tres situaciones:

En la primera, estarían aquellos derechos pensionales causados en virtud del art. 17 de la L. 4/1992 de aquellos funcionarios que al 1º de abril de 1994 **no** se encontraban inscritos en el régimen especial dispuesto por este artículo 17, y obtuvieron una liquidación o reliquidación de la pensión con clara desproporción, en relación con la que le habría correspondido en una aplicación conforme a la Constitución del mencionado régimen.

En la segunda estarían aquellas pensiones causadas en el régimen especial, pero que a través de decisiones administrativas o judiciales, obtuvieron el reajuste de su pensión con el único propósito de equiparar la pensión del interesado a la de otro congresista que se pensionó con base en un ingreso superior, sin que existiese norma que ordenara tal equiparación. *«Es decir, que reclamaron, principalmente, a través de procesos judiciales y alegando el derecho a la igualdad matemática- que el monto de su pensión fuese exactamente igual al de otro Congresista, quien recibió ingresos diversos al peticionario. Bajo esta argumentación obtuvieron una mesada pensional con total falta de*

correspondencia entre lo recibido por el funcionario y lo cotizado, que incidió en forma desproporcionada en el monto efectivamente recibido por el congresista -u otro funcionario- en el monto de su pensión».

Y en la tercera se incluyen las pensiones causadas con posterioridad al 31 de julio de 2010, en las que no se aplicaron los criterios consagrados en el A. L. 1/2005, específicamente: (i) el tope de los 25 salarios mínimos mensuales vigentes y (ii) la efectiva correspondencia entre lo cotizado y la pensión recibida.

En todas estas hipótesis estima la Corte Constitucional que es procedente la reliquidación por debajo del tope de los 25 salarios mínimos. Eso sí, respetando *«el debido proceso y no puede haber reducciones de las mesadas manifiestamente desproporcionadas, contrarias al mínimo vital y que vulneren los derechos de las personas de la tercera edad».*

Ahora bien, como la ley no ha establecido *«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 o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados»* (A.L. 01/2005), a juicio del Tribunal Constitucional, la forma de garantizar el debido proceso, es dando aplicación a los artículos 19 y 20 de la L. 797/2013. El primero, para las pensiones reconocidas exclusivamente por vía administrativa, trámite que además deberá tener en cuenta la sentencia C-835/2013. El segundo, para las

pensiones reconocidas en cumplimiento de una sentencia judicial.

Estos razonamientos se concretaron en el numeral 5º de la parte resolutive del fallo en el que se dispuso:

Quinto.- En los demás casos de pensiones reconocidas de manera contraria a lo dispuesto en los numerales i, ii y iii del ordinal tercero, quienes tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones decretadas al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 deberán en el marco de su competencia tomar las medidas encaminadas para hacer efectivo el presente fallo, aplicando en lo pertinente, los artículos 19 y 20 la Ley 797 de 2013, en los términos del apartado de conclusiones de esta sentencia.

4. Una conclusión: No es necesario adelantar ningún procedimiento administrativo y/o judicial para la aplicación del reajuste automático de las pensiones al tope máximo de 25 s.m.l.m.v.

Como puede colegirse de este recuento de la sentencia C-258/2013, la Corte Constitucional exigió el adelantamiento de un procedimiento administrativo o judicial exclusivamente en dos casos: (1) cuando las pensiones fuesen adquiridas por medios ilegales, con fraude a la ley o abuso del derecho, y (2) en los eventos de las «pensiones por equiparación», que, a juicio del Tribunal Constitucional incluye -a su vez- 3 hipótesis: (i) cuando a pesar de haber sido reconocidas sin fraude a la ley o sin abuso del derecho, la persona a 1º de abril de 1994, no se encontrare inscrita en el régimen especial; (ii) o la pensión fuese reajustada con el único propósito de equiparar la

pensión a la de otro congresista que se pensionó con base en un ingreso superior correspondiente a otro período legislativo diferente a aquél durante el cual prestó sus servicios; (iii) o cuando la prestación hubiese sido reconocida después del 31 de julio de 2010, sin aplicar lo establecido en el A. L. 1/2005.

Pero en ninguno de los pasajes de esa providencia el Tribunal Constitucional exigió esa ritualidad para que las entidades previsionales pudieran reajustar las pensiones al tope máximo de los 25 s.m.l.m.v. Es más, a lo largo de su discurso, la Corte fue enfática en que el reajuste debía operar de forma *automática*, lo que implica para las entidades el deber de aplicar el ajuste *ex officio* y sin necesidad de tramites o razonamientos adicionales.

Así entonces, a partir de una nueva lectura de la sentencia C-258/2013, lo que queda claro es que la aplicación por parte de las entidades pagadoras de pensiones del reajuste de las pensiones al tope máximo de los 25 s.m.l.m.v., no está sujeta a ningún condicionamiento, exigencia o requisito adicional y, por lo mismo, la actuación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- en este caso fue **legítima**.

Debe tenerse en cuenta que a la luz del art. 243 de la C.P. «los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional», lo que significa que

este tipo de providencias son inmutables, vinculantes y definitivas; de igual modo, sus efectos son *erga omnes*; su contenido no puede ser revisado, modulado o condicionado por ninguna otra autoridad judicial o administrativa, ni mucho menos pueden ser combatidos por medio de las acciones de protección de derechos individuales como la tutela. En torno a esto último, el num. 5º del art. 6º del D. 2591/1991 expresamente señala que el amparo de tutela es improcedente «*cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto*».

En esa misma dirección, no advierte la Sala que la determinación de la autoridad accionada de limitar el monto de la pensión del accionante al tope 25 s.m.l.m.v., en cumplimiento de una sentencia de constitucionalidad, desconozca el debido proceso, en particular, la observancia de la plenitud de las formas o el seguimiento de las normas procesales, en tanto que, en puridad de verdad, la UGPP no pretermitió ningún trámite. Antes bien, lo que hizo fue dar cumplimiento a la Constitución y a la ley, en lo relacionado con el deber inexcusable y perentorio de todas las autoridades y funcionarios de acatar las decisiones judiciales, en los términos en que fueron proferidas.

Por lo mismo, no es viable que, so pretexto de un garantismo procesal, las entidades estatales discutan acerca de si deben o no acatar los fallos, o si su aplicación aparentemente vulnera o no el debido proceso, pues ello, se traduciría, sin más, en la posibilidad de sustraerse al

cumplimiento de los mismos al amparo de argumentaciones y deliberaciones de carácter subjetivo y abstracto.

El cumplimiento de las decisiones judiciales es una de las garantías más importantes para la existencia y funcionamiento de los Estados contemporáneos, cuyo presupuesto es la sujeción efectiva a la Constitución. El principio de la cosa juzgada constitucional, debe ser una *razón institucional* suficiente para que las autoridades administrativas acaten las decisiones de la justicia, pues de él depende la estabilidad y la preservación misma del sistema jurídico, como medio para alcanzar otros valores y propósitos sociales, entre ellos, la garantía misma de los derechos y libertades fundamentales de todas las personas.

En consecuencia, si en este caso conforme se extrae de la Resolución n. 007960 de julio de 1996, la pensión del actor se reconoció con basamento en el *régimen especial* configurado a partir del art. 17 de la L. 4/1992, aplicable a los Procuradores Delegados ante la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado en virtud de la remisión que hace el art. 1º del D. 1420/1994, en armonía con el art. 28 del D. 104/1994 y el D. 1359/1993, lo procedente era que la entidad accionada diera cumplimiento al fallo de constitucionalidad y limitará su pensión al tope máximo de 25 s.m.l.v., como en efecto lo hizo.

Por tanto, se revocará la decisión de primer grado, y en su lugar, se denegará el amparo de tutela.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el fallo de tutela impugnado y, en su lugar, NEGAR el amparo de los derechos fundamentales invocados en esta acción de tutela.

SEGUNDO: NOTIFICAR a los interesados a través de telegrama o por cualquier otro medio expedito.

TERCERO. REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO

Presidenta de Sala

OSCAR ANDRÉS BLANCO RIVERA

HUMBERTO JAIRO JARAMILLO VALLEJO

CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE

DARIO SÁNCHEZ HERRERA

GERMÁN GONZALO VALDÉS SANCHEZ