

LA CORTE REITERÓ LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL SOSTENIDA ACERCA DE LA APLICACIÓN DEL TOPE DE VEINTICINCO SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES DE LA MESADA PENSIONAL, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2005 (ART. 48 DE LA C.P.)

IX. EXPEDIENTE T-4.182.969 AC - SENTENCIA SU-575/19 (noviembre 27)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Hechos

En el presente trámite, la Sala Plena se pronunció sobre nueve acciones de tutela acumuladas en las cuales las mesadas pensionales superaron los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes y, como consecuencia de la sentencia C-258 de 2013, las entidades que administran el sistema de seguridad social en pensiones las reajustaron al tope máximo. Esa situación concurre en ocho de los nueve casos, en los que los accionantes presentaron tutela contra los actos administrativos de reajuste pensional, por considerar que la reducción de sus mesadas se hizo de manera unilateral y sin agotar el procedimiento administrativo que permitiera el ejercicio de los derechos de contradicción, defensa e impugnación.

Un caso diverso (expediente T-4.418.027) se presentó en la acción de tutela contra providencia judicial formulada por el Director del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República FONPRECON contra la sentencia del 22 de marzo de 2012, proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, sobre la cual alegó que, al no haberse aplicado correctamente la sentencia C-608 de 1999, la máxima autoridad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo ordenó reliquidar la pensión de vejez del excongresista Luis Javier Velásquez Restrepo con base en el último salario devengado, lo cual dio lugar al pago de una mesada pensional superior al tope de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

3. Síntesis de la providencia

Para resolver los casos en los expedientes acumulados, la Corte reiteró la jurisprudencia constitucional⁹ sobre la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de ejecución que ordenan el reajuste automático de la pensión al tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En ese sentido, a partir de las reglas fijadas en las sentencias T-892 de 2013, T-320 de 2015, T-060 de 2016, T-615 de 2016, SU-210 de 2017, T-039 de 2018 y T-360 de 2018, la Sala Plena reiteró que debido a que los actos de ejecución no crean, modifican o definen una situación jurídica, sino que se restringen a dar cumplimiento a una orden judicial ya concluida y amparada por la cosa juzgada, por regla general, no es procedente acudir a la acción de tutela para cuestionar actos administrativos de carácter particular, pues para tal propósito están previstos otros medios de control en la Ley 1437 de 2011. Señaló que esta regla es aún más exigente cuando se trata de cuestionar actos administrativos de ejecución en los que se da cumplimiento a un fallo judicial, pues la administración no manifiesta su voluntad, sino que se limita a ejecutar una decisión contenida en una sentencia judicial amparada en el efecto de la cosa juzgada. De este modo, solo es procedente acudir a la tutela cuando la administración, en lugar de proferir un acto de ejecución, desborda el mandato judicial, y adopta un acto definitivo.

Así, al verificar el contenido de las comunicaciones de reajuste pensional en ocho de los nueve casos de este trámite tutelar, la Corte constató que se trata de actos administrativos de ejecución de una providencia judicial, en los cuales las autoridades administrativas se limitaron a dar cumplimiento a la sentencia C-258 de 2013. Es decir que dichos actos administrativos se circunscribieron simplemente a ejecutar la determinación de la Sala Plena de esta Corporación, mediante la cual dio cumplimiento al Acto Legislativo 01 de 2005, de tal manera que las mesadas pensionales se reajustaran al límite constitucional de 25 smmlmv. Por consiguiente, tratándose del cumplimiento de la Constitución y de la interpretación que respecto a la misma realiza la Corte Constitucional por medio de una sentencia con efectos *erga omnes*, los actos

⁹ Sentencia fundadora C-258 de 2013, reiterada en las sentencias T-892 de 2013, T-320 de 2015, T-060 de 2016, T-615 de 2016, SU-210 de 2017, T-039 de 2018, T-360 de 2018, entre otras.

administrativos de ejecución son de mero cumplimiento de la Carta Política. Sobre los actos administrativos de ejecución derivados de la sentencia C-258 de 2013, la Sala Plena en sede de unificación reiteró la regla contenida en la sentencia T-320 de 2015 mediante la cual se determinó que *"en aquellos casos en los que la mesada pensional supere tal tope y fue obtenida en acatamiento de la ley, se debe ajustar, de manera automática, sin que se haga necesario iniciar un proceso de reliquidación como quiera que es un mandato constitucional de obligatorio acatamiento."*

De otra parte, en lo concerniente a la acción de tutela interpuesta por el Fondo de Prestaciones Sociales del Congreso de la República contra la sentencia emitida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con número de radicación 25000232500020040774601, la Sala Plena encontró dos situaciones sobrevinientes que dan lugar a declarar la carencia actual de objeto, en relación con que la sentencia cuestionada data del 22 de marzo de 2012 y con posterioridad a ello la Corte Constitucional profirió la sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013. Por tal razón, la emisión de dicha providencia de control abstracto comporta una situación sobreviniente a la interposición de la acción de tutela objeto de revisión, que incorpora la interpretación del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 acorde con la supremacía de la Constitución de 1991. En ese sentido, la Sala Plena determinó que al margen de la interposición de la acción de tutela el 25 de octubre de 2012 en contra la providencia judicial de nulidad y restablecimiento del derecho fallada por el Consejo de Estado en esa misma anualidad, una situación jurídica sobreviniente, consistente en la emisión de un acto administrativo en cumplimiento de la sentencia C-258 de 2013 dio lugar a que se configurara la carencia actual de objeto. Sobre este aspecto, la Corte señaló que la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho dictada por el Consejo de Estado perdió su ejecutoriedad frente a las órdenes dadas por la Corte Constitucional en una sentencia de control abstracto de constitucionalidad que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional en los términos del artículo 243 de la Carta Política y que determinó que ninguna pensión con cargo a recursos públicos puede superar el tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. De allí que los efectos de la sentencia C-258 de 2013 automáticamente acarrearán la modificación de la sentencia emitida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con número de radicación 25000232500020040774601, sustrayendo sus efectos, a tal punto que para darle cumplimiento FONPRECON redujo al límite constitucional la mesada del señor Luis Javier Velásquez Restrepo.

Todo lo anterior condujo a la Sala Plena a concluir que la situación jurídica que originó la interposición de la acción de tutela se encuentra superada y que no hay un objeto sobre el cual proveer protección, ya que desde el mes de agosto del año 2013, como consecuencia del cumplimiento de la sentencia C-258 de 2013, efectivamente se redujo la mesada pensional del señor Luis Javier Velásquez Restrepo.

4. Aclaraciones

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** aclaró su voto con el fin de precisar que si bien se debe respetar el precedente consolidado¹⁰ por la Corte (sentencias T-892 de 2013, T-320 de 2015, T-060 de 2016, T-615 de 2016, SU-210 de 2017, T-039 de 2018 y T-360 de 2018), en un Estado Social y Democrático de Derecho también deben valorarse los derechos adquiridos y la confianza legítima de los cotizantes en el sistema de seguridad social.

En materia de seguridad social, los derechos adquiridos son prestaciones que se consolidan cuando una persona ha cumplido todos los presupuestos normativos establecidos en la ley para su reconocimiento, de tal manera que puede hacerlos exigibles y, consecuentemente, forman parte de su patrimonio. El artículo 58 de la Carta Política garantiza la protección constitucional de esta clase de derechos, al prohibir expresamente su desconocimiento o vulneración mediante leyes posteriores.

En ese sentido, señaló que la constante tensión entre la estabilidad financiera del sistema pensional y los derechos adquiridos debe interpretarse a la luz del principio de progresividad de los derechos sociales consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política. De este modo, más allá de los derechos y principios evocados como límites a los efectos de la sentencia, los derechos adquiridos en materia pensional disponen de una tutela especial soportada por el

texto superior. En efecto, en los términos del artículo 53 de la Carta, una vez se ha consumado una situación jurídica e individual y constituido el derecho concreto, los derechos laborales entran al patrimonio de la persona y son intangibles frente a la nueva legislación¹⁰.

Es así que la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en diferenciar los derechos adquiridos de las meras expectativas en tanto que los primeros *"presuponen la consolidación de una serie de condiciones contempladas en la ley, que permiten a su titular exigir el derecho en cualquier momento. Entre tanto, en las expectativas, tales presupuestos no se han consolidado conforme a la ley, pero resulta probable que lleguen a consolidarse en el futuro, si no se produce un cambio relevante en el ordenamiento jurídico"*¹¹. Del anterior razonamiento se sigue que, en principio, los cambios en la ley laboral se aplican a todas las relaciones de trabajo vigentes, salvo que el trabajador tenga un derecho adquirido frente a la normatividad anterior, al haber reunido los requisitos necesarios para poder acceder al derecho cuya reglamentación fue modificada. De este modo, se ha determinado que las situaciones jurídicas individuales, consolidadas bajo el imperio de una ley anterior, se entienden incorporadas definitivamente en el patrimonio de una persona¹⁰.

La protección de los derechos adquiridos, concebidos de la manera expuesta, ha sido abordada por la Corte Interamericana como un desarrollo del derecho a la propiedad, consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana. Dicho tribunal internacional ha desarrollado en su jurisprudencia un concepto amplio de propiedad que abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona, en todos los casos, sujetos a protección. La definición de derechos adquiridos, como aquellos que han ingresado al patrimonio de las personas fue asumida por la Corte IDH en un caso en el que la Comisión formuló demanda por violación al citado artículo 21¹¹ y se reconoció en aquella oportunidad el derecho a la propiedad, el cual si bien no es absoluto y puede ser objeto de limitaciones, dichas restricciones deben efectuarse por la vía legal adecuada y de conformidad con los parámetros establecidos en dicha normatividad.

En relación con la aplicación del artículo 21 de la citada Convención, la Corte IDH ha considerado que cuando quiera que los Estados propugnen por satisfacer legítimamente un interés social y encontrar un justo equilibrio con el interés del particular, debe utilizar los medios proporcionales a fin de vulnerar en la menor medida el derecho a la propiedad de la persona objeto de la restricción¹¹. La jurisprudencia de dicha Corte ha señalado que la restricción al derecho a la propiedad debe ser excepcional y que de dicha excepcionalidad se deriva que toda medida de restricción debe ser necesaria para la consecución de un objetivo legítimo en una sociedad democrática¹². En ese mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado, en casos de expropiación, que el principio de legalidad es una condición determinante para efectos de verificar la concurrencia de una vulneración al derecho a la propiedad y ha insistido en que este principio supone que la legislación que regule la privación del derecho a la propiedad deba ser clara, específica y previsible¹¹.

En términos generales, la jurisprudencia internacional ha condicionado la merma al derecho de propiedad y los derechos adquiridos a que se justifique en el interés general y el bien común y a que se disponga de una justa retribución o indemnización¹². Con relación a los conceptos de *"orden público"* o el *"bien común"*, derivados del interés general, invocados como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, la Corte Interamericana ha sostenido que deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las *"justas exigencias"* de *"una sociedad democrática"* que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención¹³. De modo tal que no le es dable a un Estado democrático, so pretexto del interés general, quebrantar los derechos adquiridos

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-421 de 2016.

¹¹ Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 84

¹² Corte I.D.H., Caso "Cinco Pensionistas". Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98. Párr. 173; Caso María Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. (citado) párr. 91 a 98.

¹³ Corte I.D.H., La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 66 y 67.

sin un debido proceso, una justificación razonable y una indemnización justa proporcional al daño irrogado.

Síguese de lo anterior, que los efectos de las decisiones adoptadas, cuyo origen ya remoto es la Sentencia C-258 de 2013, debieron surtirse hacia el futuro para no afectar retroactivamente derechos consolidados. En efecto, en materia de seguridad social las disposiciones no pueden aplicarse de manera retroactiva, desconociendo las situaciones consolidadas y derechos adquiridos de los destinatarios de tales normas.

A partir de las anteriores consideraciones, el Magistrado **Rojas Ríos** concluyó que el debido proceso está inescindiblemente ligado a la intangibilidad de los derechos adquiridos, los cuales impiden hacer retroactivas las decisiones que afectan los derechos sociales de los individuos.

Los Magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **Antonio José Lizarazo Ocampo** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto en relación con algunos aspectos de la parte motiva de esta providencia.

legis

ALBERTO ROJAS RÍOS
Vicepresidente