

Sentencia T-1145/03

COSA JUZGADA EN TUTELA-Existencia/ACCION DE TUTELA PARA RELIQUIDACION DE PENSIONES DE CONGRESISTA-Deben existir hechos nuevos que sean relevantes para modificación de sentencia anterior

El cumplimiento del principio de identidad está verificado. En efecto, las partes dentro de ambos trámites de amparo son las mismas, los hechos invocados son similares, los derechos fundamentales que se estiman vulnerados guardan correspondencia, al igual que las razones que sustentan su afectación. En suma, la Sala encuentra acreditada la cosa juzgada material sobre el asunto de la referencia, razón por la cual serán revocadas las sentencias del Juez Laboral del Circuito y del Tribunal Superior de Bogotá y, en su lugar, se declarará la improcedencia de la acción impetrada. Es claro que la cosa juzgada contenida en la Sentencia T-022/2001 no se ve afectada por el hecho de la delicada situación de salud del actor, puesto que, si bien este es un factor de ponderación relevante para el estudio de la procedencia del amparo constitucional en los casos de reajuste pensional, el fallo citado se ocupó del análisis de la corrección en el cálculo de la mesada pensional del accionante, concluyendo que no existía vicio alguno, sino que, antes bien, la actuación del Fondo de Previsión Social del Congreso estaba ajustada no sólo a las normas que regulan el sistema pensional de los ex parlamentarios sino también al precedente constitucional contenido en la Sentencia C-608/99. En conclusión, los problemas jurídicos contenidos en la decisión T-022/2001 y en el presente proceso son idénticos, pues ambos hacen referencia a la presunta vulneración de los derechos fundamentales del actor, derivada del cálculo ilegal de la mesada pensional que percibe en la actualidad. Sobre ese particular, la Corte consideró en dicha Sentencia que no existía reproche alguno a la actuación administrativa adelantada por Fonprecon. En este sentido, lo que pretende el accionante en esta oportunidad es reabrir un debate jurídico que ya fue solucionado en sede de revisión por esta Corporación, pretensión que es improcedente a la luz de las normas constitucionales y legales que regulan la acción de tutela.

Referencia: expediente T-696639

Acción de tutela interpuesta por José Joaquín Mejía Figueredo contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil tres (2003).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Bogotá y por la Sala Laboral del Tribunal Superior de la misma ciudad que resolvieron la acción de tutela instaurada por José Joaquín Mejía Figueredo contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y acción de tutela interpuesta

A través de la Resolución No. 000003 del 25 de enero de 2000, el Director General del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República – Fonprecon reconoció el derecho a acceder a la pensión mensual vitalicia de jubilación al señor José Joaquín Mejía Figueredo, quien, entre otros cargos en el sector público, se desempeñó como Senador de la República durante el periodo constitucional comprendido entre el 20 de julio de 1970 y el 19 de julio de 1974.

Para el cálculo del monto de la mesada pensional, el Fondo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 y en el artículo 7º del Decreto 1359 de 1993, tomó el promedio de los ingresos que por todo concepto percibió el congresista en el último año en que ejerció el cargo, actualizó el valor con base en el índice de precios al consumidor hasta la fecha en que se decretó la pensión y obtuvo de esta operación el ingreso base de liquidación de la prestación. La mesada resultante fue de \$3.731.374, 58, que para el año 2002 asciende a la suma de \$4.875.839,29.

Esta interpretación de las normas citadas, según dicha entidad, se fundó en el criterio expuesto en la Sentencia C-608/99 de la Corte Constitucional, decisión que estableció que el cálculo de las mesadas pensionales de los ex congresistas debía llevarse a cabo con base en el análisis de los ingresos obtenidos durante la vida laboral del parlamentario individualmente considerado y no de la totalidad de los montos percibidos por los congresistas en abstracto[1]. Por ello, la liquidación de la mesada en el caso del señor Mejía Figueredo se fundó en el promedio actualizado del último año en que efectivamente hizo parte del Senado de la República y no del valor de la asignación de los congresistas en ejercicio para el momento en que se hizo exigible la prestación.

El señor Mejía Figueredo, inconforme con lo resuelto por el Fondo y una vez agotada la vía gubernativa, elevó derecho de petición ante esta entidad para que fuera reajustada la pensión de forma tal que el ingreso base de liquidación tuviera en cuenta las asignaciones que por todo concepto percibían los congresistas al momento en que se reconoció la prestación, interpretación que, en su concepto, se desprendía del análisis del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992. Esta solicitud no fue respondida en tiempo por el Fonprecon, razón por la cual el actor interpuso acción de tutela en contra de dicha entidad, la que fue negada en ambas instancias y revisada posteriormente por esta Corporación a través de la Sentencia T-022/01 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), que confirmó las decisiones proferidas en ese trámite de amparo.

Para el actor, la actuación del Fonprecon vulnera sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, a la seguridad social y a la protección y asistencia de los disminuidos físicos y de los adultos mayores, puesto que el ingreso que en la actualidad percibe es insuficiente para lograr el pago de sus necesidades básicas y de su familia y, además, la forma de cálculo de la pensión es incompatible con las normas que regulan el régimen pensional de los ex congresistas y resulta discriminatoria respecto a otros servidores públicos que desempeñaron las mismas funciones y obtuvieron mesadas más altas. Estos motivos llevaron al señor Mejía Figueredo, a través de apoderado judicial, a impetrar la solicitud de amparo de la referencia.

El accionante estimó que, si bien la resolución de la controversia jurídica expuesta ante el juez constitucional era una tarea propia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tanto así que presentó concomitantemente con el recurso de amparo la demanda de nulidad y

restablecimiento del derecho correspondiente, la acción de tutela se fundaba en la inminencia de un perjuicio irremediable, que tiene sustento en su avanzada edad (78 años) y su grave estado de salud, ya que padece cáncer de próstata y la enfermedad de Parkinson, condiciones que hacen improbable que pueda conocer en vida la decisión del juez contencioso, por lo que tal procedimiento se torna ineficaz en el caso concreto.

Igualmente, el apoderado del ex senador Mejía Figueredo señaló en el escrito de tutela que el asunto debatido en el presente trámite es sustancialmente distinto al estudiado en el proceso que concluyó en la Sentencia T-022/2001, pues en aquella oportunidad lo que se debatía era la protección del derecho fundamental de petición pero "el juez de tutela malinterpretó su accionar en el sentido de entender que por esa vía se estaba peticionando el reajuste en sí, lo cual no era cierto. Apoyado en ese entendimiento, el Juez de Primera Instancia falló negativamente el amparo, porque en realidad en la acción invocada no se probó (no tenía por qué probarse puesto que lo que se estaba pidiendo era que se le diera trámite al Derecho de Petición y no lo que el respetable señor juez entendió), la ocurrencia de un perjuicio irremediable, ni tampoco la carencia del mínimo vital. Esta sentencia tutelar hizo todo su trámite, y como era obvio fue confirmada por las siguientes instancias, incluso bajo esos parámetros se revisó por la Corte Constitucional".[2]

2. Respuesta de la entidad accionada

En oficio dirigido al juez de primera instancia, de fecha 23 de octubre de 2002,[3] el Jefe de la División de Prestaciones Económicas de Fonprecon manifestó que el cálculo de la mesada pensional reconocida al señor Mejía Figueredo se ajustaba estrictamente a los argumentos expuestos en la Sentencia C-608/2001, según los cuales el valor de la pensión debe estar en concordancia con el historial laboral de cada ex congresista.

Agregó que, con relación al supuesto trato discriminatorio del actor respecto a otros ex parlamentarios pensionados, era importante aclarar que en lo que hacía referencia a los señores Guillermo León Gaviria y Alfonso López Cossio, sus mesadas fueron determinadas de forma similar a la del señor Mejía Figueredo. En el mismo sentido, las pensiones de los ex congresistas Rodrigo Gutiérrez Gil y Carlos Enrique Obando Velasco, fueron reconocidas con anterioridad a que se profiera la Sentencia C-608/01, razón por la cual el ingreso base de cotización se obtuvo de los factores salariales que devengaban los congresistas en ejercicio al momento en que se reconoció el derecho a la prestación.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión

3.1. Primera instancia

El Juzgado Doce Laboral del Circuito de Bogotá, en sentencia del 29 de octubre de 2002, concedió el amparo de los derechos constitucionales invocados por el señor Mejía Figueredo.

Consideró el a quo que el derecho a la seguridad social, materializado en el goce de una pensión de jubilación, constituía un derecho fundamental en cabeza del actor, teniendo en cuenta su avanzada edad y su estado de salud, condiciones que lo hacían titular de especial protección del Estado.

Por lo tanto, como lo había reconocido la jurisprudencia constitucional en oportunidades anteriores[4], el reajuste pensional hace parte del derecho a percibir una pensión de jubilación que permita la protección del mínimo vital del adulto mayor, razones que concurrían para estimar la procedencia de la tutela impetrada, más aún si se tenía en cuenta la discriminación

ejercida en contra del actor por el Fonprecon, quien reconoció pensiones de un valor más alto a otros ex parlamentarios, sin existir razón suficiente para ello.

3.2. Segunda instancia

Como consecuencia de la impugnación presentada por la entidad demandada contra la sentencia de primera instancia, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, en fallo del 9 de diciembre de 2002, revocó la decisión del Juez Laboral del Circuito y en su lugar declaró improcedente la tutela interpuesta.

La razón de la decisión del Tribunal para desestimar los argumentos utilizados por el juez de primera instancia consistió en la existencia de otro medio de defensa judicial, circunstancia que concurría en el asunto bajo examen, pues el tema del reajuste pensional es materia privativa de la jurisdicción contenciosa e, igualmente, la inminencia de un grave perjuicio irremediable relacionado con la afectación del mínimo vital o de la atención en salud del actor no estaba demostrada, amén que en la actualidad estaba percibiendo oportunamente la prestación –en una cuantía alta en comparación con el común de pensionados- y conservaba su afiliación al sistema de salud.

4. Pruebas decretadas por la Corte Constitucional

Con el fin de obtener mayores elementos de juicio para proferir la decisión correspondiente, la Sala Cuarta de Revisión, a través de auto del 6 de mayo de 2003, solicitó al Fonprecon que informara a la Corte sobre (i) el número de ex congresistas a los que se les había reconocido pensión de jubilación con base en el régimen anterior a la Ley 4ª de 1992 y sus decretos reglamentarios, (ii) el costo anual, individual y total de esa prestación, número de ex congresistas a los que se les había reconocido pensión de jubilación con base en la Ley 4ª de 1992 y sus decretos reglamentarios (iii) El costo anual, individual y total de esa prestación y (iv) los casos en los cuales había operado la sustitución pensional con indicación del régimen con el cual se liquidó la pensión de jubilación.

El Jefe de la Oficina Jurídica del Fondo, en oficio dirigido a esta Corporación el 28 de mayo de 2003, remitió la información solicitada por la Corte la que, debido a su extensión, está contenida en medio magnético y será tenida en cuenta en lo pertinente para este fallo.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Problema jurídico

De conformidad con los antecedentes antes reseñados, corresponde a la Sala determinar, en primer lugar, si la controversia jurídica planteada en el expediente de la referencia es idéntica a la resuelta por la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional en Sentencia T-022/2001, caso en el cual deberá declararse la improcedencia de la acción impetrada al existir cosa juzgada sobre la materia, o si, en contrario, se está ante un problema distinto que deba resolverse de fondo por parte de esta Corporación.

Existencia de cosa juzgada. Necesidad que los hechos nuevos sean relevantes para la modificación de la sentencia anterior. Doctrina constitucional sobre la procedencia de la acción de tutela para obtener la reliquidación de pensiones de jubilación

En esencia, el actor considera que los derechos fundamentales invocados resultan violados con la

negativa de Fonprecon de reajustar el valor de su pensión de jubilación tomando como base del cálculo de la mesada el 75% de la asignación promedio que por todo concepto perciban los congresistas en ejercicio durante el último año, interpretación que a su juicio es la que se deriva del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992. Según el apoderado del accionante, es cierto que la resolución de la viabilidad de tal pretensión era propia del conocimiento del juez contencioso administrativo; sin embargo, habida cuenta de la avanzada edad y el grave estado de salud del señor Mejía Figueredo, la concesión provisional del amparo constitucional era procedente.

Para la Sala, este conflicto jurídico guarda identidad con el analizado por la Corte en la Sentencia T-002/2001. En efecto, en dicho trámite, el señor Mejía Figueredo impetró acción de tutela en contra del Fonprecon, con base en los hechos y pretensiones que se transcriben a continuación:

"Solicitud

"El accionante solicita la protección de sus derechos a la seguridad social, a la igualdad, a la protección y asistencia de las personas de la tercera edad y de petición.

"Hechos

"El petente, de 75 años de edad, narra, por medio de apoderado, que prestó sus servicios al Estado por el término de veinte años, cinco meses y siete días, desde 1948 hasta 1974 en distintos cargos, siendo el último ejercido el de Senador, en diferentes períodos comprendidos entre 1970 y 1974.

"Habiendo solicitado el reconocimiento de su pensión vitalicia de jubilación ante la entidad demandada, ésta le fue reconocida mediante Resolución 00003 de 25 de enero de 2000, en una suma que, según su parecer, no tiene en cuenta la dignidad de su último cargo de congresista, en abierto desconocimiento de la Ley 4ª de 1992 y del Decreto 1359 de 1993. Por el contrario, la Resolución hace una indebida interpretación de la Sentencia C-608 de 1999 de la Corte Constitucional. En particular, respecto de la afirmación hecha por la Corte según la cual el cálculo de la mesada pensional debe hacerse a partir de lo que el congresista que se va a pensionar, individualmente considerado, efectivamente trabajó durante el último año, y no a partir de lo que ganaría un congresista cualquiera que trabajara todo el año, independientemente de que ello hubiera sido así en el caso particular del congresista que solicita el reconocimiento de su pensión. Aduce que la interpretación hecha por la entidad está sacando de contexto la afirmación hecha por la Corte, que ésta constituye un obiter dicta, y que, por lo tanto, no es obligatoria. Afirma que, por el contrario, el criterio esgrimido por la entidad demandada resulta discriminatorio respecto a los demás congresistas pensionados antes de 1992.

"Por otra parte, dice que la resolución reconoce la pensión "a partir de marzo 1º de 1999, desconociendo la retroactividad a tres años a que tenía derecho, por haberlo adquirido desde 1975, sino que por su falta de solicitud, y según las normas que regulan la materia, prescribieron alrededor de 20 años de pago de dicha asignación pensional, pero no los últimos tres años previos a la solicitud ante el Fondo."

"Pretensiones

"El accionante solicita la protección de los derechos invocados y en consecuencia, que se ordene a la accionada efectuar el reajuste retroactivo de su pensión, en cuantía equivalente al 75% del ingreso mensual promedio que por todo concepto hubieran devengado los congresistas en el año de 1993. También solicita que se lo afilie al Fondo de Previsión Social del Congreso, "pues en la

resolución controvertida (...) no se hace afiliación alguna."

En aquella oportunidad, tanto el juez de primera como el tribunal de segunda instancia denegaron el amparo constitucional impetrado, al considerar que el señor Mejía Figueredo contaba con otros medios de defensa judicial y no estaba probada la inminencia de un perjuicio irremediable que permitiera conceder el amparo constitucional de forma transitoria. Estos argumentos fueron compartidos por esta Corporación la que, después de analizar las normas legales propias del régimen pensional de los ex congresistas y las consideraciones expuestas sobre la constitucionalidad de estas disposiciones en la Sentencia C-608/99, señaló:

"Es necesario entonces, lograr conciliar el principio según el cual "a trabajo igual pensión igual", con los principios de continuidad y universalidad de los servicios públicos.

En el caso de la pensión de los congresistas que ocupa a la Sala, esta armonización adquiere una importancia especial. No sólo por cuanto ellos devengan las más altas pensiones dentro de la estructura actual de los sistemas de prestaciones de los servidores del Estado, y tienen un régimen especial más favorable, sino porque el mecanismo de las suplencias, y la posibilidad de que los suplentes se pensionen como congresistas aumenta las erogaciones que debe hacer el Fondo de Previsión Social del Congreso.

Es entonces a partir de la necesidad de armonizar estos principios, que debe entenderse la jurisprudencia de esta Corporación en la Sentencia C-608 de 1999. En efecto, en dicha Sentencia se enfatiza la necesidad de que exista una relación entre lo que efectivamente constituye el salario de los congresistas, y la pensión que reciben. Precisamente, este énfasis se debe a que, dentro de un Estado social de derecho, resulta imperativo que haya una relación directa y real entre el trabajo realizado por los parlamentarios y su pensión. Si ello no fuera así, si el monto de la pensión de un congresista no estuviera íntimamente ligado al trabajo que ha realizado, se estaría vulnerando gravemente el principio de igualdad, en particular, en su acepción en materia laboral "a trabajo igual, salario igual". Por otra parte se estaría comprometiendo al trabajo, tanto en su aspecto subjetivo, como derecho y obligación de las personas, como en el objetivo, como principio fundante del Estado social de derecho. Además, si se permitiera que el sistema de suplencias diera origen a que los congresistas se pensionaran con una determinada mesada, independientemente del tiempo que hubieran laborado, se vería en riesgo la viabilidad misma del Fondo de Previsión Social del Congreso, lo cual daría lugar a una contingencia por la cual el sistema podría resultar insostenible.

En el presente caso, el accionante alega una presunta vulneración de la igualdad, aduciendo tener derecho a que se liquide su pensión en un 75% del salario que actualmente reciban los congresistas, conforme a la Ley 4ª de 1992. Afirma que la interpretación hecha por el Fondo de Previsión Social del Congreso, de la Sentencia C-608 de 1999 que declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 17 de la Ley 4ª es errada, porque, según él, la afirmación por la cual la pensión de los congresistas debe ser calculada de acuerdo con lo que individualmente haya devengado cada uno en el último año, es una afirmación marginal, que no hace parte de la ratio decidendi de la Sentencia y, por lo tanto, no es vinculante. Para esta Sala nada de ello es así. El artículo 17, norma a partir de la cual se calculan las pensiones de los congresistas dice:

"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 decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva."

En la parte resolutive de la Sentencia C-608 de 1999, la Corte estableció:

"Decláranse **EXEQUIBLES**, en los términos de esta Sentencia, el literal ll) del artículo 2 y el artículo 17 de la Ley 4 de 1992."

En la parte motiva, al referirse al artículo 17, la Corte afirmó:

"Aunque, a juicio de la Corporación, esas reglas no se oponen a los mandatos constitucionales ni rompen el principio de igualdad, como lo afirma el actor, pues, en su carácter especial, resultan adecuadas a las condiciones dentro de las cuales se ejerce la actividad legislativa, debe precisarse que **una cosa es el último año de ingresos como punto de referencia para la liquidación de las cuantías de pensiones, reajustes y sustituciones -lo que se aviene a la Carta- y otra muy distinta entender que el concepto de ingreso mensual promedio pueda referirse a la totalidad de los rubros que, de manera general y abstracta, han cobijado a todos los miembros del Congreso.**"

"En efecto, **lo razonable, dentro de criterios de justicia, es que el indicado promedio se establezca en relación directa y específica con la situación del Congresista individualmente considerado, es decir, que él refleje lo que el aspirante a la pensión ha recibido en su caso, durante el último año.** Y ello por cuanto sería contrario a los objetivos de la pensión y rompería un mínimo equilibrio, afectando el postulado de la igualdad, el hecho de que se pudiese acceder a la pensión, tomando el promedio que en general devengan los congresistas durante el mencionado período, si el promedio personal y específico es distinto, por ejemplo cuando el tiempo de ejercicio del Congresista cubre apenas unos pocos meses. En tal caso, el promedio de quien se pensiona debe comprender tanto lo recibido en su carácter de miembro del Congreso por el tiempo en que haya ejercido y lo que había devengado dentro del año con anterioridad a ese ejercicio." (resaltado fuera de texto)

Se ve cómo, entonces, la regla según la cual el cálculo de la pensión de cada congresista debe hacerse a partir de lo que efectivamente haya devengado durante el último año ese congresista, individualmente considerado, no es un obiter dicta y, por el contrario, constituye un parámetro de interpretación **obligatorio** de la norma en cuestión.

Por otra parte, si bien el accionante aduce una presunta discriminación, no es claro cómo pueda estarse dando dicha discriminación, cuando todos ellos están sometidos por igual a que la norma se interprete de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional. El alegato de presunta vulneración resulta de una interpretación errónea del artículo 17 que compara el texto literal de la norma, sin tener en cuenta el condicionamiento hecho por la Corte, con la situación particular en la que se encuentra el accionante. Sin embargo, una interpretación semejante, como ya se dijo, resultaría contraria a la Constitución. Por el contrario, la hermenéutica llevada a cabo por el Fondo de Previsión Social del Congreso es una aplicación del argumento de igualdad laboral esgrimido por la Corte en la mencionada Sentencia C-608 de 2000."

Vistos los apartados anteriores, el cumplimiento del principio de identidad está verificado. En efecto, las partes dentro de ambos trámites de amparo son las mismas, los hechos invocados son

similares, los derechos fundamentales que se estiman vulnerados guardan correspondencia, al igual que las razones que sustentan su afectación. En suma, la Sala encuentra acreditada la cosa juzgada material sobre el asunto de la referencia, razón por la cual serán revocadas las sentencias del Juez Laboral del Circuito y del Tribunal Superior de Bogotá y, en su lugar, se declarará la improcedencia de la acción impetrada.

Con todo, en contra de la anterior conclusión podría argumentarse que en el presente trámite se han puesto de presente las graves dolencias físicas que aquejan al señor Mejía Figueredo, las que, en criterio de su apoderado, hacen que el medio ordinario de defensa judicial para la obtención del reajuste pensional carezca de idoneidad, con base en la inminencia de un perjuicio irremediable que ello genera. En efecto, la doctrina constitucional que ha admitido la procedencia de la acción de tutela para obtener el reajuste pensional de manera transitoria toma en cuenta, entre otros factores, el estado de salud del pensionado, en el entendido que en aquellos eventos en que las condiciones físicas del interesado están deterioradas, se reduce su expectativa de vida, circunstancia que redundaría en la falta de eficacia de los mecanismos judiciales ordinarios, debido a la larga duración del proceso contencioso.

Así fue entendido por la Corte en reciente Sentencia de unificación (SU-975/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), que analizó las solicitudes de tutela de un grupo de ex magistrados de altas cortes, quienes consideraban que eran discriminados en la determinación del monto de su pensión de jubilación respecto a los ex congresistas pensionados antes de la expedición de la Ley 4ª de 1992, ya que éstos eran acreedores a un reajuste especial compensatorio de las diferencias sustanciales en el valor de la mesadas reconocidas antes y después de la expedición de dicha ley.

En esta Sentencia se estimó que cuando la controversia jurídica versa sobre la procedencia de la acción de tutela para obtener el reajuste pensional, la labor del juez constitucional debe comprender la ponderación de determinados factores relevantes del caso concreto, que permiten demostrar la necesidad de conceder el amparo tutelar transitorio. Sobre ese particular señaló dicha decisión:

"De conformidad con la jurisprudencia constitucional,[5] la acción de tutela es procedente como mecanismo transitorio también en materia de reajuste pensional, siempre y cuando la ponderación de todos los factores relevantes para apreciar la existencia de un perjuicio irremediable lleve al juez a la convicción que de no brindarse la protección urgente e inmediata de los derechos del peticionario éstos se verían vulnerados o continuarían siendo gravemente amenazados.

En efecto, sólo la necesidad de brindar protección urgente e inmediata a la persona en la situación antes descrita justifica la procedencia de la acción de tutela mientras se acude a la justicia ordinaria en búsqueda de una solución definitiva. Es la ponderación de todos los factores relevantes presentes en el caso concreto –no la aplicación de una regla rígida que impediría responder a las especificidades de cada caso donde los derechos fundamentales estén siendo vulnerados o gravemente amenazados– la que hace procedente la acción de tutela. Tales factores en la ponderación son los siguientes, según la jurisprudencia de esta Corte: 1) edad para ser considerado sujeto de especial protección; 2) situación física, principalmente de salud; 3) grado de afectación de los derechos fundamentales, en especial el mínimo vital; 4) carga de la argumentación o de la prueba de dicha afectación; 5) actividad procesal mínima desplegada por el interesado.

La orden transitoria de tutela, consistente en el reajuste pensional mientras se resuelve la controversia de fondo, busca resguardar las posiciones jurídicas del sujeto que se ven amenazadas en las especiales circunstancias fácticas del caso, pero ello sólo cuando se ha logrado establecer la inminencia e irremediabilidad del perjuicio que sufriría la persona en caso de no autorizarse la intervención judicial con carácter tuitivo pero temporal de los derechos fundamentales."

Sin embargo, debe la Sala advertir cómo la procedencia del amparo transitorio depende no solamente de la acreditación de los criterios contenidos en la regla jurisprudencial expuesta, sino que, en todos los casos, la concesión de la protección constitucional debe partir de la comprobación del error evidente en el cálculo de la mesada pensional o de la afectación de derechos fundamentales en la expedición del acto administrativo que reconoce la prestación, presupuestos que legitiman la intervención del juez constitucional en un asunto que, como se tuvo oportunidad señalar, corresponde de manera general al estudio de la jurisdicción contenciosa.

Por lo tanto, es posible que en cada caso concreto esté demostrado que el interesado está inserto en las situaciones planteadas como criterios de ponderación a la hora de conceder el reajuste pensional transitorio, pero que, a su vez, no exista prueba alguna que permita demostrar que el cálculo de la mesada sea contrario a las normas aplicables a la materia o contraiga la vulneración de derechos fundamentales, evento en el cual la acción de tutela no será procedente.

Con base en esta argumentación, es claro que la cosa juzgada contenida en la Sentencia T-022/2001 no se ve afectada por el hecho de la delicada situación de salud del actor, puesto que, si bien este es un factor de ponderación relevante para el estudio de la procedencia del amparo constitucional en los casos de reajuste pensional, el fallo citado se ocupó del análisis de la corrección en el cálculo de la mesada pensional del accionante, concluyendo que no existía vicio alguno, sino que, antes bien, la actuación del Fondo de Previsión Social del Congreso estaba ajustada no sólo a las normas que regulan el sistema pensional de los ex parlamentarios sino también al precedente constitucional contenido en la Sentencia C-608/99.

En conclusión, los problemas jurídicos contenidos en la decisión T-022/2001 y en el presente proceso son idénticos, pues ambos hacen referencia a la presunta vulneración de los derechos fundamentales del actor, derivada del cálculo ilegal de la mesada pensional que percibe en la actualidad. Sobre ese particular, la Corte consideró en dicha Sentencia que no existía reproche alguno a la actuación administrativa adelantada por Fonprecon. En este sentido, lo que pretende el accionante en esta oportunidad es reabrir un debate jurídico que ya fue solucionado en sede de revisión por esta Corporación, pretensión que es improcedente a la luz de las normas constitucionales y legales que regulan la acción de tutela.

En consecuencia, la Sala revocará los fallos de ambas instancias y en su lugar rechazará por improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor Mejía Figueredo, según lo dispuesto en el artículo 38 del Decreto Ley 2591 de 1991.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero: REVOCAR las sentencias proferidas el 29 de octubre de 2002 por el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Bogotá y el 9 de diciembre del mismo por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, que concedieron y negaron, respectivamente, el amparo de los derechos invocados por el actor, y en su lugar, RECHAZAR POR IMPROCEDENTE la acción de tutela interpuesta por el señor José Joaquín Mejía Figueredo contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

Segundo: Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

[1] Sobre el tema señaló la Corte en la Sentencia C-608/99:

"1. Las expresiones "por todo concepto", usadas en el texto del artículo 17 y en su párrafo, no pueden entenderse en el sentido de que cualquier ingreso del Congresista -aun aquellos que no tienen por objeto la remuneración de su actividad, que primordialmente es de representación política, como ya se dijo- sea considerado dentro de la base sobre la cual se calcula el monto de la pensión.

La Corte Constitucional estima que sólo pueden tener tal carácter los factores que conforman la "asignación" del Congresista, a la que se refiere expresamente el artículo 187 de la Constitución. Ella tiene un sentido remuneratorio dentro de un régimen especial, proveniente de la actividad del miembro del Congreso en el campo de la representación política y de la dignidad propia del cargo y las funciones que le son inherentes.

Tal "asignación", que tiene un alcance y un contenido mucho más amplio que el puramente salarial, no comprende simplemente el ingreso periódico restringido al concepto de sueldo básico, sino que alude a un nivel de ingreso señalado al Congresista en razón de su papel y sus funciones, cuyas partidas en concreto dependen de la definición que haga el Gobierno en desarrollo de la Ley Marco.

Pero tampoco puede incluir aspectos ajenos a la retribución que el Congresista percibe, la cual debe estructurarse en términos de razonabilidad y proporcionalidad, de acuerdo con las

especiales funciones que la Carta Política atribuye a senadores y representantes.

Según eso, todas aquellas sumas que corresponden a salario, a primas, y a otras erogaciones integrantes de la "asignación", pueden constituir -depende de las determinaciones que adopte el Ejecutivo al desarrollar las pautas y lineamientos trazados por el Congreso- base para liquidar la mesada pensional. En cambio, están excluidas de ese conjunto las que, al no gozar de un sentido remuneratorio, pagan servicios ajenos a la asignación.

La Corte se abstiene de señalar de manera específica los componentes que pueden incorporarse dentro de esa base, pues, de conformidad con lo previsto en el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución, es el Presidente de la República quien debe efectuar tales precisiones.

2. Tanto en el texto del artículo 17, que establece el mínimo de la pensión, como en su párrafo, relativo a la liquidación de pensiones, reajustes y sustituciones, se alude a la base del ingreso mensual promedio que durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva.

Aunque, a juicio de la Corporación, esas reglas no se oponen a los mandatos constitucionales ni rompen el principio de igualdad, como lo afirma el actor, pues, en su carácter especial, resultan adecuadas a las condiciones dentro de las cuales se ejerce la actividad legislativa, debe precisarse que una cosa es el último año de ingresos como punto de referencia para la liquidación de las cuantías de pensiones, reajustes y sustituciones -lo que se aviene a la Carta- y otra muy distinta entender que el concepto de ingreso mensual promedio pueda referirse a la totalidad de los rubros que, de manera general y abstracta, han cobijado a todos los miembros del Congreso.

En efecto, lo razonable, dentro de criterios de justicia, es que el indicado promedio se establezca en relación directa y específica con la situación del Congresista individualmente considerado, es decir, que él refleje lo que el aspirante a la pensión ha recibido en su caso, durante el último año. Y ello por cuanto sería contrario a los objetivos de la pensión y rompería un mínimo equilibrio, afectando el postulado de la igualdad, el hecho de que se pudiese acceder a la pensión, tomando el promedio que en general devengan los congresistas durante el mencionado período, si el promedio personal y específico es distinto, por ejemplo cuando el tiempo de ejercicio del Congresista cubre apenas unos pocos meses. En tal caso, el promedio de quien se pensiona debe comprender tanto lo recibido en su carácter de miembro del Congreso por el tiempo en que haya ejercido y lo que había devengado dentro del año con anterioridad a ese ejercicio.

3. En el presente proceso se encuentra en tela de juicio, a partir de las demandas, apenas una de las disposiciones legales que conforman el conjunto del régimen pensional de los congresistas. Por tanto, no es el momento de establecer si los demás preceptos que lo componen se ajustan a la Carta, y no hay lugar a la unidad de materia.

Pero la Corte, por razones de pedagogía constitucional, y sobre la base de que, como arriba se destaca, de la propia Carta Política surge un régimen de características especiales, relacionadas con la típica actividad encomendada a los miembros del Congreso, tanto el legislador, al expedir las pautas generales y los criterios en los cuales estará fundado dicho régimen, como el Presidente de la República, al desarrollar esas directrices, deben procurar la integración de un sistema normativo armónico y coherente que, en su conjunto, promueva los valores de la igualdad, la solidaridad y la responsabilidad, que sea económicamente viable, relacionadas las distintas variables que inciden en la carga pensional que, respecto de los congresistas, habrá de asumir el Estado."

[2] Cfr. Folio 6 del expediente.

[3] Cfr. Folios 237 y 238 del expediente.

[4] El juez de primera instancia invoca el precedente contenido en la Sentencia T-1752/00, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, en la cual la Corte estudió varias solicitudes de tutela de ex magistrados de altas cortes que reclamaban un reajuste especial a sus pensiones, reconocidas antes de la vigencia de la Ley 4ª de 1992, en las mismas condiciones que los ex congresistas.

[5] Ver entre otras las sentencias T-463 de 2003, T-1316 de 2001, T-482 de 2001, T-977 de 2001, T-690 de 2001, T-256 de 2001, T-189 de 2001, T-163 de 2001, T-1116 de 2000, T-886 de 2000, T-612 de 2000, T-618 de 1999, T-325 de 1999, T-214 de 1999, T-718 de 1998, T-116 de 1998, T-009 de 1998, T-637 de 1997, T-456 de 1994 y T-426 de 1992.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

