COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

# Sentencia SU/575/19

| | |
|---|---|
| **Corte** | Corte Constitucional |
| **Tipo** | Sentencia de unificación |
| **Referencia** | SU/575/19 |
| **Expediente** | T-4.182.969 |
| **Fecha** | 2014-02-04 |
| **Sala** | Sala Plena |
| **Magistrado ponente** | Alberto Rojas Ríos |
| **Partes** | la accionante el 9 de julio de 2014, contra la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de |

## Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Contra Actos Administrativos De Ejecucion Que Reajustan Pensiones Superiores A Veinticinco (25) Salarios Minimos Legales Mensuales Vigentes
- Monto E Ingreso Base De Liquidacion En El Marco Del Regimen De Transicion
- Tope Maximo De Pensiones

## Resumen del caso (según la propia sentencia)

Acciones de tutela instauradas por: (i) Sotero Carreño Gallo contra la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales-UGPP (T-4.182.969); (ii) Mirtha Patricia (T-4.221.081); (iii) Tarsicio Cáceres Toro contra la Unidad de Gestión y

## Texto completo

SU575-19 Sentencia SU575/19 ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES- Requisitos generales y especiales de procedibilidad La jurisprudencia de esta Corte ha señalado que la tutela procede únicamente cuando se verifica la concurrencia de la totalidad de los requisitos generales de procedencia. Estos son: (i) que la cuestión que se discuta tenga una evidente relevancia constitucional; (ii) que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iii) que se cumpla con el requisito de inmediatez; (iv) tratándose de una irregularidad procesal, la misma debe tener un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte accionante; (v) que la parte accionante identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados, y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible; y, (vi) que no se trate de sentencias de tutela.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EJECUCION QUE REAJUSTAN PENSIONES SUPERIORES A VEINTICINCO (25) SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES- Procedencia excepcional MONTO E INGRESO BASE DE LIQUIDACION EN EL MARCO DEL REGIMEN DE TRANSICION- Precedente establecido en la sentencia C-258/13 TOPE MAXIMO DE PENSIONES- Jurisprudencia constitucional ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EJECUCION QUE REAJUSTAN PENSIONES SUPERIORES A VEINTICINCO (25) SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES- Improcedencia por cuanto se dio aplicación a la sentencia C-258/13 Referencia:

Acciones de tutela instauradas por: (i) Sotero Carreño Gallo contra la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales-UGPP (T-4.182.969); (ii) Mirtha Patricia Linares Prieto contra la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales-UGPP- (T-4.221.081); (iii) Tarsicio Cáceres Toro contra la Unidad de Gestión y Pensional Parafiscales -UGPP- (T-4.318.503); (iv) Francisco Álvaro Ramírez Rivera en representación del Fondo de Previsión Social del Congreso -FONPRECON-, contra el Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección A- (T-4.418.027); (v) Martha Cecilia Carmona Gutiérrez en nombre propio y en representación de su hija Daniela Romero Carmona contra el Ministerio del Trabajo y el Fondo de Previsión Social del Congreso -FONPRECON- (T-4.544.286);

(vi) Narces Lozano Hernández contra la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales-UGPP- (T-4.495.512); (vii) Esperanza Gómez de Miranda contra Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP- (T-4.524.341); (viii) Guillermo Martínezguerra Zambrano contra el Fondo de Previsión Social del Congreso -FONPRECON- (T-4.583.404); y, (ix) Jairo Maya Betancourt contra la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales-UGPP- (T-4.943.574) Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, las y los magistrados Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Antonio José Lizarazo Ocampo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, especialmente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991 ha proferido la siguiente SENTENCIA En el proceso de revisión de los fallos proferidos, por los despachos judiciales que se relacionan a continuación:

1. Caso (i) Expediente: T-4.182.969 : En primera instancia, por el Juzgado Trece Penal del Circuito de Bogotá, autoridad judicial que mediante providencia del 3 de septiembre del año 2013 amparó el derecho fundamental al debido proceso del accionante, y en segunda instancia, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, el 16 de octubre de 2013, en el proceso de acción de tutela promovido por Sotero Carreño Gallo contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP−.

2. Caso (ii) Expediente T-4.221.081: En primera instancia, por el Juzgado Veintiséis Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, autoridad judicial que en providencia del 15 de octubre de 2013 declaró improcedente el amparo de los derechos al debido proceso y a la seguridad social de la accionante, confirmada en segunda instancia el 19 de noviembre de 2013, por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en el proceso de acción de tutela promovido por Mirtha Patricia Linares Prieto contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP−.

3. Caso (iii) Expediente T-4.318.503: En primera instancia, por el Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil del Circuito Piloto de Oralidad de Bogotá, el 23 de enero de 2014, mediante el cual negó el amparo de los derechos invocados, el cual fue confirmado por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 13 febrero de 2014, en el proceso de acción de tutela promovido por Tarsicio Cáceres Toro en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-.

4. Caso (iv) Expediente T-4.418.027: En primera instancia, por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, autoridad judicial que mediante providencia de 13 de noviembre de 2013 negó la protección de los derechos invocados, y en segunda instancia, por la Sección Quinta del Consejo de Estado, el 21 de mayo de 2014, autoridad judicial que revocó, para en su lugar declarar improcedente la acción de tutela promovida por el Director del Fondo de Previsión Social del

Congreso de la República -FONPRECON- en contra de la providencia de 22 de marzo de 2012 por la Subsección A, Sección Segunda del Consejo de Estado.

5. Caso (v) Expediente T-4.544.286: En primera instancia, por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 26 de junio de 2014, autoridad judicial que negó la protección de los derechos invocados y en segunda instancia, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 6 de agosto de 2014, quien revocó y, en su lugar, tuteló los derechos al debido proceso, al concluir que FONPRECON transgredió dicha garantía constitucional al no expedir el respectivo acto administrativo que les permitiera agotar la vía gubernativa y de esa manera contar con el derecho de acceder a la vía judicial en el proceso de acción de tutela promovido por Martha Cecilia Carmona Gutiérrez en contra del Tribunal Administrativo de Nariño.

6. Caso (vi) Expediente T-4.495.512: En primera instancia, por el Juzgado Once Laboral del Circuito de Bogotá, que mediante fallo del proferido el 20 de junio de 2014 concedió el amparo del derecho al debido proceso del accionante Narces Lozano Hernández contra la UGPP, y en segunda instancia, por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, el 28 de julio de 2014.

7. Caso (vii) Expediente T-4.524.341: En primera instancia, por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, autoridad judicial que mediante providencia del 10 de diciembre de 2013 declaró improcedente el amparo del derecho al debido proceso invocado por Esperanza Gómez de Miranda contra la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP-, y en segunda instancia, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 17 de julio de 2014, quien revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, tuteló el derecho al debido proceso de la accionante.

8. Caso (viii) Expediente T-4.583.404. En primera instancia, por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que por providencia del 6 de septiembre de 2013 declaró improcedente el amparo de los derechos al debido proceso y a la defensa, y en su lugar, amparó parcialmente el derecho al debido proceso del accionante Guillermo Martínezguerra Zambrano contra el Fondo de Previsión Social del Congreso –FONPRECON-, y en segunda instancia, por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 16 de julio de 2014.

9. Caso (ix) Expediente T-4.943.574: En primera instancia, por la Subsección “A” de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual mediante fallo del 14 de noviembre de 2013 negó la solicitud de tutela presentada por el señor Jairo Maya Betancourt contra la UGPP y rechazó la misma contra la Corte constitucional, y en segunda instancia, por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 16 de febrero de 2015.

El expediente T-4.182.969 fue seleccionado por Auto del 11 de diciembre de 2013. De conformidad con el artículo 54 A del Acuerdo 05 de 1992, por el cual se adopta el reglamento de la Corte Constitucional, y en razón a que se vislumbra un posible desconocimiento de una decisión adoptada por la Sala Plena de esta Corporación, Sentencia C-258 de 2013, y que tendrá incidencia en la interpretación de dicho pronunciamiento, en sesión del 4 de febrero de 2014, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió asumir el conocimiento del expediente de la referencia.

Por su parte, los expedientes T-4.221.081 [1] , T-4.318.503 [2] , T-4.418.027 [3] , T-4.544.286 [4] , T-4.495.512 [5] , T-4.524.341 [6] , T-4.583.404 [7] fueron seleccionados y acumulados al expediente T-4.182.969 por presentar unidad de materia, para ser fallados en una sola sentencia.

En relación con el expediente T-4.479.688 [8] , el cual fue seleccionado y acumulado, mediante auto del 28 de octubre de 2015 se ordenó su desacumulación y fue fallado mediante sentencia T-064 de 2016.

Breve relación de los casos Con el fin de facilitar la comprensión de los hechos que dan origen a los nueve procesos de tutela, a continuación se hará una agrupación sucinta de los casos, e inmediatamente después se realizará su narración detallada. En seis de los expedientes, esto es, en los casos (i), (ii), (iii), (v), (vi) y (vii), los accionantes son personas que antes del año 2013, en virtud del régimen pensional previsto en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, recibían mesadas pensionales cuyos valores superaban los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes –s.m.l.m.v.- pero que, como consecuencia de la Sentencia C-258 de 2013, las entidades pagadoras, puntualmente la UGPP y el FONPRECON, procedieron a reajustar sus mesadas al tope fijado en la precitada providencia de la de la Corte Constitucional.

Contra dichas actuaciones de la administración, los accionantes promovieron acción de tutela con el objetivo de que se respetaran sus derechos pensionales adquiridos conforme a la ley, y al derecho al debido proceso, pues, en su criterio, la determinación de ajustar las pensiones se tomó sin el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley 1437 de 2011.

En el caso (vi), el solicitante reclamó que los jueces de tutela deben aplicar el control de convencionalidad, tal como lo ha realizado la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, y con base en el precedente del caso Cinco Pensionistas vs. Perú de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se tutele el derecho al debido proceso, a la propiedad privada y a los derechos adquiridos, y en esa medida, se inaplique el reajuste ordenado por la Corte Constitucional.

En términos generales, en sus respuestas de tutela, la UGPP y el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República arguyeron que el reajuste del monto de las mesadas pensionales se produjo en cumplimiento de la parte resolutiva de la Sentencia C-258 de 2013, motivo por el cual, los actos administrativos que atacan los accionantes son actos de ejecución.

En relación con las decisiones de los jueces de instancia, en los expedientes T-4.182.969 y T-4.495.512, casos (i) y (vi), los jueces de instancia tutelaron el derecho al debido proceso de los accionantes en atención a que consideraron que el acto administrativo mediante el cual se reajustó la pensión se profirió sin el respeto de las garantías procesales.

En los expedientes T-4.221.081 y T-4.318.503, casos (ii) y (iii), los jueces de tutela en primera y segunda instancias declararon improcedentes las acciones de tutela, pues no se satisfizo el requisito de subsidiariedad.

En los expedientes T-4.544.286 y T-4.524.341, casos (v) y (vii), en primera instancia los jueces negaron el amparo, pero en segunda instancia, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en el (caso (v) y el Consejo de Estado, Sección Segunda en el caso (vii), revocaron los fallos de primer grado y tutelaron el derecho al debido proceso de los accionantes, pues estimaron que las entidades pagadoras de las mesadas pensionales (UGPP y FONPRECON) debían agotar el procedimiento administrativo previsto para revocar un acto de carácter particular.

En los expedientes T-4.583.404 y T-4.943.574, casos (viii) y (ix), los accionantes formularon acción de tutela contra la Corte Constitucional y la entidad encargada de pagar la mesada pensional, esto es, UGPP en el caso (ix) y FONPRECON en el caso (viii), en atención a que, en cumplimiento de la Sentencia C-258 de 2013 proferida por la Sala Plena de esta Corte, las entidades reajustaron de manera automática y sin el agotamiento de un proceso administrativo previo el valor de las dos pensiones en 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En criterio de los accionantes, las autoridades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y a la pensión, y solicitaron la inaplicación de la providencia en su caso.

En el caso (viii), el juez de primera instancia declaró improcedente la acción de tutela por existir otro medio de control judicial para ventilar la petición, no obstante, en sede de segunda instancia, la Sección Quinta del Consejo de Estado amparó el debido proceso y se determinó que la sentencia C-258 de 2013 no debía ser aplicada al caso concreto.

En el caso (ix), en sede de primera instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó el amparo, por considerar que no se incurrió en las vulneraciones alegadas. En sede de segunda instancia, la Sección Quinta del Consejo

de Estado revocó el fallo del a quo , ordenó inaplicar la Sentencia C-258 de 2013 y, consecuentemente, dispuso reanudar el pago de las mesadas pensionales en la forma como se venía haciendo antes de la mencionada providencia.

Por otra parte, en el expediente T-4.418.027, caso (iv), se trata de una acción de tutela dirigida contra una providencia judicial proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese proceso, el director de FONPRECON presentó petición de amparo contra la sentencia de 22 de marzo de 2012 proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado en la que dicha corporación judicial confirmó la sentencia de 6 de octubre de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la que se ordenó reliquidar la pensión de Luis Javier Restrepo conforme al último salario devengado como congresista entre 1986 y 1987. En las dos instancias del proceso de tutela, los jueces declararon improcedente el mecanismo de amparo, pues FONPRECON contaba con la acción de revisión para cuestionar la cosa juzgada de la sentencia del Consejo de Estado.

A continuación se resumen los hechos del proceso y las decisiones de los jueces de instancia. I. ANTECEDENTES 1. Expediente T-4.182.969 1.1. Hechos El señor Sotero Carreño Gallo trabajó durante más de 27 años en el sector público (entre el 12 de noviembre de 1971 y el 3 de abril de 1998) y refirió que su último cargo fue de Fiscal Delegado ante la Corte Suprema de Justicia. Explicó que tras cumplir los requisitos para pensionarse, mediante Resolución de 14 de febrero de 1997, la Caja Nacional de Previsión Social reconoció el derecho de pensión. Inconforme con el valor de la mesada pensional, inició trámites judiciales encaminados al aumento del mismo, al punto que su mesada alcanzó los $28.921.720.

No obstante, refirió que el 15 de junio de 2013, la UGPP le comunicó que en cumplimiento de la Sentencia C-258 de 2013 reajustó automáticamente el valor de la pensión, de $28.921.720 a $14.737.500, esto es, el tope de 25 s.m.l.m.v. Se lee en el acto administrativo:

“ Como es de su conocimiento, el reciente pronunciamiento de la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013, al pronunciarse sobre la exequibilidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1991, señala en el artículo 3, literal (iv) que: “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 01 de julio de 2013. // De igual forma, al referirse al tema de los topes señala que: “en segundo lugar, como efecto inmediato de la sentencia, a partir del 1 de julio de 2013 y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podrá superar el tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por ello, todas las mesadas pensionales deberán ser reajustadas automáticamente a este tope por la autoridad administrativa // En virtud a lo anterior y teniendo en cuenta que su mesada pensional actualmente supera el límite de cuantía señalado en la sentencia, le informamos que a partir de la fecha establecida por la Corte Constitucional, el 01 de julio de 2013, su mesada pensional será ajustada de manera automática al tope de los 25 S.M.L.M.V .” [9] El accionante consideró que el precitado acto administrativo vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al goce efectivo de su derecho pensional, y acudió al juez de tutela para que ordenara a la UGPP abstenerse de recortar su pensión y se reintegren de inmediato las sumas descontadas.

El Juzgado Trece Penal del Circuito de Conocimiento avocó conocimiento de la acción de tutela y vinculó a los accionados para que ejercieran su derecho de defensa. La UGPP arguyó que los cambios en los valores de la pensión del accionante han sido siempre fruto de la ejecución de decisiones judiciales, motivo por el cual, no ha incurrido en vulneración a los derechos fundamentales del señor Sotero Carreño [10] .

Frente a la petición de amparo dirigida contra el acto administrativo del 15 de junio de 2013, la demandada señaló que el medio constitucional resulta improcedente, pues el accionante busca que se ordene un reajuste que debe ventilarse ante los jueces ordinarios.

Respeto al cumplimiento de la Sentencia C-258 de 2013 y los topes pensionales, indicó que la jurisprudencia, la legislación y el Acto Legislativo 01 de 2005 [11] han dispuesto que todos los regímenes, incluidos los especiales, establecen un tope máximo de la mesada. A partir de lo anterior, la accionada considera que no ha vulnerado los derechos fundamentales del peticionario, por cuanto este "cuenta con su pensión encontrándose a la fecha activo en nómina general de pensionados".

1.2. Sentencias objeto de revisión 1.2.1. Decisión de primera instancia En sentencia del 3 de septiembre de 2013, el Juzgado Trece Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá [12] amparó los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, concluyó que la UGPP debió agotar el procedimiento previo de revocatoria directa del acto administrativo que reconoció la pensión del accionante, y reprochó que no "…emitió una decisión suficientemente motivada, a través de la formalidad que exigen los actos administrativos que extinguen o modifican situaciones jurídicas".

Como consecuencia de lo anterior, ordenó que cesara el reajuste automático y la retención efectuada sobre la mesada pensional del accionante, y que adelantara el proceso administrativo establecido para darle aplicación a la Sentencia C-258 de 2013.

1.2.2. Impugnación Inconforme con la decisión, la UGPP impugnó la providencia, y en su recurso [13] sostuvo que no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, ya que su actuar estuvo encaminado a dar cumplimiento inmediato a la parte resolutiva de la Sentencia C-258 de 2013, en la que se señalan los topes máximos para las pensiones, expresando que "todas las mesadas pensionales deberán ser reajustadas automáticamente a este tope por la autoridad administrativa".

Manifestó que en razón a que el accionante gozaba de una pensión de $28.921.720, se procedió a ajustar la mesada al límite previsto en la ley y la Constitución.

El 17 de septiembre 2013 [14] , la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, de conformidad con lo previsto en los artículos 28 y 33 del Decreto 262 de 2000, y conforme a las facultades otorgadas en los artículos 277-7 de la Constitución Política, coadyuvó la acción de tutela, e intervino solicitando la protección del ordenamiento jurídico y el debido proceso. Expresó que no se puede inferir que la actuación de la UGPP se enmarque dentro de las órdenes y consideraciones desarrolladas en la Sentencia C-258 de 2013, "además no se atendió el procedimiento que consagra la Ley 797 de 2003, para revisar las pensiones reconocidas, lo cual vulnera el derecho al debido proceso y se configura una vía de hecho por extralimitación de la entidad accionada…" [15] .

1.2.3. Decisión de segunda instancia En sentencia de 16 de octubre de 2013, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá [16] confirmó y adicionó el fallo de primera instancia, pues concluyó que existió una vulneración al derecho al debido proceso administrativo, toda vez que la modificación de la pensión de jubilación no estuvo antecedida de la adopción de "…un acto administrativo manifestando la procedencia de los recursos de ley que le permitieran a aquél atacar la decisión", por tanto no pudo agotar la vía gubernativa y mucho menos acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Como consecuencia de lo anterior, ordenó que en el término de 48 horas, la UGPP profiriera un acto administrativo en el cual exponga y aclare las razones de la aplicación de la Sentencia C-258 de 2013 en el caso concreto.

1.3. Material probatorio obrante en el expediente T-4.182.969 - Copia de la Resolución N° 000257 del 15 de enero de 2009, por la cual CAJANAL dio cumplimiento al fallo del Consejo de Estado del 17 de abril de 2008 [17] .

- Copia de la Resolución N° PAP 042275 del 4 de marzo de 2011 por medio de la cual se reliquidó la pensión de vejez del señor Sotero Carreño Gallo [18] .

- Copia de la comunicación enviada por la UGPP el 15 de julio de 2013, mediante el cual informó al señor Sotero Carreño Gallo que “teniendo en cuenta que su mesada pensional actualmente supera el límite de cuantía señalado en la sentencia, le informamos que a partir de la fecha establecida por la Corte Constitucional, el 01 de julio de 2013, su mesada pensional será reajustada de manera automática al tope de los 25 SMLMV” [19] .

- Copia de los desprendibles de pago de las mesadas pensionales correspondientes a los meses de mayo, junio y julio de 2013 del señor Sotero Carreño Gallo, en los que consta que su ingreso pasó de $24.763.996.48 a $12.674.400.00 [20] .

- Copia de la Resolución N° UGM 053766 del 3 de agosto de 2012, proferida por CAJANAL, por medio de la cual se adicionó la Resolución N° UGM 045911 del 11 de mayo de 2012 [21] .

- Copia de la Resolución N° RDP 025795 del 6 de junio de 2013, proferida por la UGPP, por la cual se negó la modificación de la Resolución N° UGM 045911 del 11 de mayo de 2012 [22] .

- Respuesta de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, del 28 de agosto de 2013 [23] .

- Oficio del 9 de septiembre de 2013, mediante el cual la apoderada judicial del señor Sotero Carreño Gallo solicitó al Juzgado 13 Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá que aclarara que el valor de la pensión del representado era de $20.079.220.48, y no de $28.921.720 [24] .

- Providencia proferida por el Juzgado 13 Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá el 3 de septiembre de 2013, por el cual tuteló el derecho fundamental al debido proceso del señor Sotero Carreño Gallo y ordenó a la UGPP cesar de manera inmediata el reajuste automático y la retención efectuada al accionante, sin acceder al reintegro de las sumas descontadas [25] .

- Aclaración del 12 de septiembre de 2013 del fallo proferido por el Juzgado 13 Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá el 3 de septiembre de 2013 mediante la cual expresó que “de conformidad con los desprendibles de nómina allegados, se tiene que el valor devengado por concepto de mesada pensional corresponde es a la suma de $20.079.220.48, suma que para el mes de mayo fue incrementada en el valor de $6.923.976, por concepto de reliquidación, arrojando un total de $27.003.194.48 y para el mes de junio del año en curso, la precitada suma fue incrementada en razón al pago de la mesada adicional de junio correspondiente a $8.842.500, dando un total de $28.921.720.48” [26] .

- Impugnación del fallo proferido por el Juzgado 13 Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá el 3 de septiembre de 2013, presentada por la UGPP el 10 de septiembre de la misma anualidad [27] .

- Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá –Sala Penal-, el 16 de octubre de 2013, por la cual adicionó y confirmó la providencia proferida por el Juzgado 13 Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá el 3 de septiembre de 2013 [28] .

2. Expediente T-4.221.081 2.1. Hechos Mirtha Patricia Linares Prieto [29] promovió acción de tutela contra la UGPP en atención a que, a través de comunicación del 22 de julio de 2013 le informó que se ajustó su mesada pensional al tope previsto en el artículo 3 de la Ley 797 de 2003 y en el Acto Legislativo 01 de 2005. La tutelante informó que después de prestar sus servicios a la Rama Judicial y al Ministerio Público, mediante Resolución del 11 de julio de 2008 CAJANAL le reconoció pensión vitalicia de vejez. Narró que contra el anterior acto administrativo solicitó la reliquidación del monto de su mesada pensional, hasta que la misma alcanzó para el año 2009 la suma de $16.522.297.93.

Manifestó que sin previa notificación, y con eficacia desde el mes de julio de 2013, la UGPP disminuyó arbitrariamente el monto de su pensión de $19.814.406.65 a $14.737.500, argumentando el cumplimiento de la Sentencia C-258 de 2013.

En la respectiva comunicación se lee: “Mediante el presente escrito se le comunica lo relacionado con el ajuste a derecho del valor de la mesada pensional que le corresponde y la aplicación de topes para las pensiones, para lo cual se le informa que la Sentencia C-258 de 2013 ordenó a las entidades pagadoras de pensiones ajustar automáticamente las pensiones superiores a 25 s.m.l.m.v. y por lo tanto procedía el ajuste”. (…) y “ Conforme al artículo 75 de la Ley 1437 de 2011, contra el presente oficio no procede recurso alguno en vía gubernativa, toda vez que no habrá recursos contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios o de ejecución, de donde se infiere que los oficios mediante los cuales se contesta o responde a las solicitudes o peticiones de información o consulta, al no ser actos administrativos que ponen fin a una controversia jurídica, sino meras formas de comunicación, NO son susceptibles de ser recurridos ” [30] Indicó que con su actuar la UGPP vulneró su derecho al debido proceso, pues pese a que no pertenecía al régimen de la Ley 4 de 1992, se le trasladaron los efectos de la Sentencia C-258 de 2013 y que la Resolución que en el año 2009 reconoció su derecho de pensión y fijó el monto de la mesada es un acto administrativo creador de una situación jurídica particular y concreta, que al no haber sido anulado o suspendido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, goza de presunción de legalidad por tanto no fue sometido al trámite que establece la Ley 1437 de 2011 para revocarlo.

Con base en lo anterior, la accionante sostuvo que la UGPP vulneró sus derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso, pues reliquidó sin el agotamiento del procedimiento administrativo previsto en la Ley 1437 de 2011, motivo por el cual el acto es arbitrario. Como consecuencia de lo anterior, solicitó al juez que ordenara a la UGPP restablecer el valor de su mesada pensional y pagársela conforme al Decreto 546 de 1971, régimen especial aplicable a los servidores públicos de la Rama Judicial y del Ministerio Público [31] .

El Juzgado Veintiséis Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá avocó conocimiento de la misma y ordenó la notificación a la UGPP, autoridad que solicitó se declare improcedente la acción de tutela, puesto que la disminución de la mesada pensional obedece al cumplimiento de una orden impartida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013, la cual establece que ninguna pensión puede superar los 25 s.m.l.m.v.

2.2. Sentencias objeto de revisión 2.2.1. Decisión de primera instancia En sentencia del 15 de octubre de 2013 [32] , el Juzgado Veintiséis Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá declaró improcedente el amparo toda vez que la accionante no logró probar la existencia de un perjuicio irremediable que la ubique en una situación de amenaza o vulnerabilidad que haga necesario la intervención del juez constitucional, pues la peticionaria goza de su pensión de jubilación, la cual, a pesar del reajuste sufrido continúa recibiéndola, lo que significa que posee los recursos para subsistir en condiciones dignas.

Agregó el fallador de primera instancia que la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013 ha dejado claramente establecido que cuando el litigio verse sobre problemas de interpretación del derecho pensional, como por ejemplo, cuando se trate del régimen jurídico aplicable, de la aplicación de un régimen de transición, o de la aplicación de un régimen especial frente a uno general, los asuntos deben ser definidos por los jueces competentes, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, y no por el juez de tutela.

2.2.2. Impugnación En la impugnación [33] , Mirtha Patricia Linares Prieto reiteró los argumentos y razones contenidos en la acción de tutela. En escrito del 22 de octubre de 2013, la Procuradora Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social coadyuvó la impugnación presentada contra el fallo de primera instancia, argumentando que la Sentencia C-258 de 2012 no estudió la constitucionalidad del régimen especial de los miembros de la Rama Judicial o del Ministerio Público, sino que se limitó al régimen de los congresistas, por lo que para el caso concreto no es aplicable la parte considerativa de dicha providencia.

2.2.3. Decisión de segunda instancia En fallo del 19 de noviembre de 2013, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá confirmó la providencia impugnada tras considerar que la señora Mirtha Patricia Linares Prieto no acreditó que se estuviese en presencia de un perjuicio irremediable que hiciera imperiosa la intervención del juez constitucional, toda vez que incluso con la disminución de la mesada pensional, la accionante recibe un ingreso mensual fijo por su pensión equivalente a $14.737.500 y no es una persona de la tercera edad que requiera especial protección constitucional, razón por la cual, puede acudir a los mecanismos ordinarios con el fin de discutir la afectación de sus derechos fundamentales.

2.3. Material probatorio obrante en el expediente T-4.221.081 - Copia de la Resolución N° 31762 del 11 de julio de 2008, por la cual CAJANAL reconoció y ordenó el pago de una pensión mensual vitalicia por vejez a favor de la señora Mirtha Patricia Linares Prieto [34] .

- Sentencia proferida por el Juzgado 27 Civil del Circuito de Bogotá el 9 de diciembre de 2008, por la cual ordenó reconocer a favor de la señora Mirtha Patricia Linares Prieto, una mesada pensional equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que haya devengado durante el último año de servicios como funcionaria de la Procuraduría General de la Nación [35] .

- Copia de la Resolución N° 10779 del 4 de marzo de 2009, por la cual CAJANAL dio cumplimiento a un fallo de tutela proferido por el Juzgado Veintisiete Civil del Circuito de Bogotá, en el sentido de reconocer a favor de la señora Mirtha Patricia Linares Prieto, una mesada pensional equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que haya devengado durante el último año de servicios como funcionaria de la Procuraduría General de la Nación [36] .

- Copia de los desprendibles de pago de las mesadas pensionales correspondientes a los meses de junio, julio y agosto de 2013 de la señora Mirtha Patricia Linares Prieto, en los que consta que su ingreso era de $14.733.695.65 y disminuyó a $12.674.400.00 [37] .

- Copia del derecho de petición presentado por la señora Mirtha Patricia Linares Prieto a la UGPP el 30 de julio de 2013, mediante el cual solicitó la restitución de sus derechos pensionales por la “indebida y arbitraria aplicación de la sentencia C-258 de 2013” [38] .

- Copia de la comunicación sobre el ajuste al derecho de valor pensión y aplicación de topes para las pensiones, expedido por la UGPP el 22 de julio de 2013 con destino a la señora Mirtha Patricia Linares Prieto [39] .

- Copia del derecho de petición del 14 de agosto de 2013, mediante el cual la señora Mirtha Patricia Linares Prieto solicitó a la UGPP la restitución de sus derechos pensionales [40] .

- Copia de la respuesta al derecho de petición elevado por la señora Mirtha Patricia Linares Prieto, emitido por la UGPP el 22 de agosto de 2013 [41] .

- Sentencia proferida por el Juzgado 26 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, el 15 de octubre de 2013, por la cual declaró improcedente la acción de tutela instaurada por la señora Mirtha Patricia Linares Prieto [42] .

- Impugnación elevada por la señora Mirtha Patricia Linares Prieto, de fecha 21 de octubre de 2013, contra el fallo de tutela emitido por el Juzgado 26 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, el 15 de octubre de la misma anualidad [43] .

- Sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 19 de noviembre de 2013 [44] . 3. Expediente T-4.318.503 3.1. Hechos Tarsicio Cáceres Toro afirmó que se desempeñó ininterrumpidamente en cargos de la Rama Judicial y en el Ministerio Público por más de 32 años, por lo que cotizó un total de 1632 semanas desde el año 1974 al 2006.

Adujo que en Resolución de abril de 2003, Cajanal reconoció la pensión mensual vitalicia de jubilación por cuantía de $10.536.169,50, acto que fue impugnado por el accionante debido a que no se tuvieron en cuenta todos los factores salariales que le eran aplicables, motivo por el cual, en acto administrativo de junio 10 del mismo año, se resolvió favorablemente el recurso y se reliquidó la pensión con una cuantía de $11.502.265,87. Posteriormente, tras haber acreditado más tiempo de servicio, la entidad accionada reliquidó la mesada, hasta alcanzar para el año 2013 la suma de $19.270.798.61.

El 15 de julio de 2013, la UGPP comunicó al accionante que " como es de su conocimiento, el reciente pronunciamiento de la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013, al pronunciarse sobre la exequibilidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, señala en el artículo 3 literal (iv) que: `las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con el régimen especial, no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos mensuales vigentes, a partir del 01 de julio de 2013. De igual forma, al referirse al tema de los topes señala que: En segundo lugar, como efecto inmediato de la sentencia, a partir del 1 de julio de 2013 y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podrá superar el tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por ello, todas las mesadas pensionales deberán ser reajustadas automáticamente a este tope por la autoridad administrativa…´. En virtud a lo anterior y teniendo en cuenta que su mesada pensional actualmente supera el límite de cuantía señalado en la sentencia, le informamos que a partir de la fecha establecida por la Corte Constitucional, el 01 de julio 2013, su mesada pensional será ajustada de manera automática al tope de los 25 S.M.L.M.V." Concluyó la UGPP que, por tanto, " se concretó una diminución (sic) mensual de 4.442.594.81" [45] .

A partir de lo anterior, el accionante estima afectados sus derechos al debido proceso y a la seguridad social, pues la determinación le fue comunicada, sin previa convocatoria personal y sin mención alguna de los recursos que podría interponer.

En su escrito, el accionante solicitó al juez de tutela ordenar a la entidad accionada cesar de manera inmediata el reajuste automático y retenciones efectuadas sobre su mesada pensional, y que como consecuencia se ordene la devolución de las sumas que se han descontado.

El Juzgado Cuarenta y Cuatro del Circuito Piloto de Oralidad de Bogotá admitió la demanda y vinculó como parte accionada a la Caja Nacional de Previsión E.I.C.E. en Liquidación, y requirió a la Directora de la UGPP y al Liquidador de la Caja Nacional de Previsión E.I.C.E. en Liquidación, para que ejercieran su derecho de defensa.

Mediante escrito [46] del 20 de enero de 2014, la UGPP manifestó que la orden impartida por la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, se emitió en una acción de inconstitucionalidad, por tanto, sus efectos son erga omnes, por lo que, "sería inconcebible, desde el punto de vista jurídico, que una sentencia de control de constitucionalidad, que ha hecho tránsito a cosa juzgada, pueda ser revocada, suspendida o dejada sin efectos por un fallo de tutela".

Asimismo, alegó que la orden de Corte Constitucional en la referida sentencia, es "(…) 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 SMLMV" , por tanto, como se puede observar, "la orden impartida no se restringió al reajuste automático de las pensiones percibidas por los congresistas y magistrados de las altas cortes, sino de manera general se aplicó a todas las mesadas pensionales reconocidas en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida" .

Agregó que lo ordenado por la Corte en la Sentencia C-258 de 2013 es claro, en el sentido de que todas las pensiones con cargo a recursos públicos debían ser ajustadas automáticamente, por lo que " en ningún momento la entidad está incurriendo en violación alguna al debido proceso, puesto que la actuación de la administración está supeditada a la aplicación o acatamiento de una orden judicial impartida directamente por la Corte Constitucional. En este sentido es necesario concluir que cuando un aparte de la sentencia resuelve el problema jurídico propuesto y este a su vez genera

una regla jurisprudencial aplicable, como lo es en el presente caso, resulta esta una orden de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas y los particulares, razón por la cual en el presente caso nos encontramos frente a un acto de ejecución de la administración".

Por último, expresó que la acción de tutela es improcedente para ordenar la no aplicación de la Sentencia C-258 de 2013 respecto de los topes máximos en pensión. Pese a haberse corrido el traslado de la demanda de tutela y enviado las comunicaciones respectivas en término, la Caja Nacional de Previsión E.I.C.E. en Liquidación guardó silencio.

3.2. Sentencias objeto de revisión 3.2.1. Decisión de primera instancia En providencia del 23 de enero de 2014, el Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil del Circuito Piloto de Oralidad de Bogotá negó el amparo, con fundamento en que la tutela no es un mecanismo judicial propicio para buscar el reconocimiento y pago de pretensiones económicas, pues para ello es procedente acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Señaló, también, que no se encontró probada la existencia de un perjuicio irremediable que hiciera necesaria la intervención del juez constitucional.

3.2.2. Impugnación Inconforme, el accionante presentó escrito de impugnación [47] en el que señaló que los actos de la UGPP no pueden ser atacados a través de los medios de control judicial ordinarios previstos en el CPACA, dado que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, los mismos no son susceptibles de control judicial, en tanto no contienen la voluntad de la administración, razón por la cual, el único mecanismo procedente es la acción de tutela.

Reiteró que la UGPP vulneró su derecho fundamental al debido proceso, en atención a que disminuyó su mesada pensional sin agotar el procedimiento administrativo.

3.2.3. Decisión de segunda instancia En fallo del 13 de febrero de 2014, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá confirmó la decisión del a quo al considerar que el accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. El juzgador sostuvo que la decisión adoptada por la autoridad accionada no puede calificarse de arbitraria o caprichosa, pues la misma responde a lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013, que determinó que el ajuste se debía realizar de manera automática sin mediar ningún procedimiento previo de notificación.

3.3. Material probatorio obrante en el expediente T-4.318.503 - Copia de los desprendibles de pago de las mesadas pensionales correspondientes a los meses de abril a septiembre de 2013 del señor Tarsicio Cáceres Toro, en los que consta que su ingreso era de $17.116.994.81 y disminuyó a $12.674.400.00 [48] .

- Copia de la Resolución N° 07872 del 21 de abril de 2002, por la cual CAJANAL reconoció el pago de la pensión de jubilación del señor Tarsicio Cáceres Toro [49] .

- Copia de la Resolución N° 10685 del 10 de junio de 2003, por la cual CAJANAL resolvió recurso de reposición interpuesto por el señor Tarsicio Cáceres Toro en contra de la Resolución N°. 07872 del 21 de abril de 2011 [50] .

- Copia de la Resolución N° 50703 del 27 de septiembre de 2006, por la cual CAJANAL reconoció la reliquidación de la pensión de jubilación del señor Tarsicio Cáceres Toro [51] .

- Copia de la comunicación sobre el ajuste al derecho de valor pensión y aplicación de topes para las pensiones, expedido por la UGPP el 7 de mayo de 2013, a favor del señor Tarsicio Cáceres Toro [52] .

- Sentencia proferida por el Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil del Circuito Piloto de Oralidad de Bogotá, el 23 de enero de 2014, por la cual negó la acción de tutela impetrada por el señor Tarsicio Cáceres Toro [53] .

- Impugnación elevada por el señor Tarsicio Cáceres Toro, de fecha 6 de febrero de 2014, contra el fallo de tutela emitido el 23 de enero de 2014, por el Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil del Circuito Piloto de Oralidad de Bogotá [54] .

- Sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, el 13 de febrero de 2014 [55] . 4. Expediente T-4.418.027 4.1. Hechos Francisco Álvaro Ramírez Rivera, Director General y Representante Legal del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, instauró acción de tutela contra la sentencia del 22 de marzo de 2012 proferida por la Sub Sección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la que se confirmó la sentencia del 6 de octubre de 2006 por la Sub Sección B de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Luis Javier Velásquez Restrepo, y en la que se ordenó reajustar el valor de la pensión mensual vitalicia de jubilación, teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los congresistas en la fecha en que se reconoció la pensión de jubilación.

Manifestó que mediante Resolución No. 0992 del 3 de septiembre de 2001, FONPRECON reconoció al señor Luis Javier Velásquez Restrepo una pensión vitalicia de jubilación, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 y los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, con efectividad a partir del retiro del servicio. Para dicha liquidación, la entidad tuvo en cuenta el promedio mensual de lo individualmente devengado por el peticionario como congresista, por el periodo comprendido entre el 20 de octubre de 1986 y el 31 de diciembre de 1987, ello de conformidad con lo indicado en la Sentencia C-608 de 1999.

Narró que el señor Luis Javier Velásquez Restrepo radicó solicitud de reliquidación de la mesada pensional, la cual fue negada mediante Resolución No. 829 de 2003, por lo que en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho acudió ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La Subsección B de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó reliquidar la pensión del demandante tomando como base el 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año y por todo concepto devengaban los congresistas en ejercicio al día 7 de febrero de 1996, fecha en que se decretó la prestación. Dicha decisión fue confirmada por el Consejo de Estado, Sección segunda, Subsección A, mediante sentencia del 22 de marzo de 2012, con lo cual la mesada pensional ascendió a un valor de $21.337.807 [56] correspondiente al año 2012.

El accionante sostuvo que la providencia atacada constituye una vulneración al debido proceso consistente en una vía de hecho por defecto sustantivo ya que el Consejo de Estado se apartó de forma caprichosa de lo ordenado en la Sentencia C-608 de 1999. Por tanto, solicita que se tutele su derecho fundamental al debido proceso, se deje sin efectos la sentencia del 22 de marzo de 2012 y, en su lugar, se ordene proferir una nueva providencia que tenga en cuenta el precedente de la Corte Constitucional sobre el régimen pensional de los congresistas.

La primera instancia del proceso constitucional de amparo correspondió a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, autoridad que admitió la tutela y vinculó a los accionados para que ejercieran su derecho de defensa.

La Sección Segunda, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca manifestó que las razones de hecho y de derecho que llevaron a esa dependencia judicial a adoptar la decisión controvertida están ampliamente descritas en la sentencia de la referencia, por lo que allegó copias simples de la anotada providencia.

4.2. Sentencias objeto de revisión 4.2.1. Decisión de primera instancia A través de fallo de 13 de noviembre de 2013, la Sección Cuarta del Consejo de Estado negó la tutela por considerar que, contrario a lo expuesto por FONPRECON, la sentencia cuestionada sí realizó una interpretación armónica, razonable y suficiente del Decreto 1293 de 1994 y del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, “y no se advierte ninguna irregularidad en ese ejercicio interpretativo”.

Expresó que no existe una causal que afecte la validez de la sentencia atacada, sino que se presenta una disconformidad con el sentido de la providencia.

4.2.2. Impugnación La entidad impugnó la decisión argumentando que el juez de tutela validó el arbitrario desconocimiento realizado por el Consejo de Estado del fallo de la Corte Constitucional, Sentencia C-609 de 1999, el cual, además había sido reiterado en la Sentencia C-258 de 2013.

Precisó: "…el Consejo de Estado se olvidó de que la regla constitucional del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, no solo está vigente, sino que ésta fue refrendada por la Corte Constitucional en sentencia C-258 de 2013, en la que incluso se dispuso que se iniciaran acciones de revisión contra las sentencias que desconocieron la sentencia C-609 de 1999, como la presente".

4.2.3. Decisión de segunda instancia Mediante sentencia del 21 de mayo de 2014, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró la improcedencia de la acción de tutela, con fundamento en que el legislador consagró los mecanismos administrativos y judiciales que pueden ejercer las autoridades para controvertir las pensiones o prestaciones económicas que considera reconocidas o reliquidadas indebidamente y que en este caso "no se probó que previamente a acudir a sede constitucional, la entidad haya agotado esos mecanismos para hacer cesar la vulneración de los derechos que consideró transgredidos con la decisión judicial atacada, razón por la cual resulta imperioso concluir que la acción de tutela no cumple el requisito de subsidiariedad, lo que impone declarar la improcedencia del amparo".

4.3. Material probatorio obrante en el expediente T-4.418.027 - Copia [57] de la acción de tutela instaurada por Francisco Álvaro Ramírez Rivera, Director General de FONPRECON, en la que señala que el monto de la pensión de jubilación del señor Luis Javier Velásquez Restrepo asciende al valor de Veintiún millones trescientos treinta y siete mil ochocientos siete mil Pesos ($21.337.807) para el año 2012.

- Copia de la sentencia proferida por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A del 22 de marzo de 2012 dentro del expediente 25000232500020040774601 [58] .

- Copia de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección "B" del 6 de octubre de 2006 [59] .

- Memorando del Fondo de Previsión Social del Congreso de la Republica –FONPRECON-, Radicado No. 20124000094983 de fecha 19 de octubre de 2012, en el cual se solicita al jefe de oficina asesora jurídica el informe del impacto económico de las sentencias de los pensionados Darío Alberto Ordoñez Ortega y Luis Javier Velásquez Restrepo [60] .

- Copia de la Resolución 0832 de 2013 mediante la cual FONPRECON dio cumplimiento a la sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A del 22 de marzo de 2012 [61] .

- Copia del recurso de reposición presentado el 5 de agosto de 2013 por Luis Javier Velásquez Restrepo contra el acto administrativo mediante el cual FONPRECON redujo la mesada pensional a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes [62] .

- Copia de acto administrativo del 15 de agosto de 2013 por el cual FONPRECON resuelve el recurso de reposición presentado por Luis Javier Velásquez Restrepo [63] .

- Sentencia del 13 de noviembre de 2013, proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado por medio de la cual negó la acción de tutela impetrada por Francisco Álvaro Ramírez Rivera en calidad de Director General y Representante Legal del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República [64] .

- Impugnación elevada por el accionante contra la sentencia proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado [65] .

- Providencia de segunda instancia del 21 de mayo de 2014, emitida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través de la cual declaró la improcedencia de la acción de tutela de la referencia [66] .

5. Expediente T-4.544.286 5.1. Hechos Martha Cecilia Carmona Gutiérrez, en nombre propio y en representación de su hija Daniela Romero Carmona, manifestó que mediante Resolución 1581 del 4 de septiembre de 2007 FONPRECON reconoció pensión de sobrevivientes a ella y a su hija, en calidad de esposa e hija del causante Jairo Arturo Romero González, por valor de $4.488.731, la cual fue reliquidada conforme lo ordenó la sentencia de la Sección Segunda, Subsección C, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 3 de diciembre de 2009, confirmada por fallo del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, del 17 de febrero de 2011.

Indicó que FONPRECON había estado pagando de manera cumplida la mesada pensional que para el año 2013 correspondía a una mesada de $ $19.814.406.65, hasta que el 31 de julio de 2013 y sin mediar notificación procedió a ajustar el valor de la misma a un valor de a $14.737.500. En la Resolución 143 de 12 de julio de 2013 expedida por FONPRECON se lee: " Que mediante Edicto No. 068 fijado el 14 de junio de 2013 y desfijado el 18 de junio de 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional notificó la sentencia C-258 de 7 de mayo de 2013. Que de conformidad con el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991 contra las sentencias proferidas por la Corte Constitucional no procede recurso alguno. Que es necesario adoptar las medidas tendientes al cumplimiento de las Órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013. En mérito de lo expuesto, el Director General del Fondo de Previsión Social del Congreso, RESUELVE: ARTÍCULO PRIMERO: adoptar las medidas tendientes al cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013. // ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar a la Oficina Asesora de Planeación y Sistemas del Fondo de Previsión Social del Congreso que se realicen las modificaciones pertinentes al Sistema de Nómina de Pensionados del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, parametrizándolo a efecto de que a partir del 1 de julio de 2013, ninguna mesada pensional supere los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.//(…) ARTÍCULO CUARTO: Comunicar a todos y cada uno de los pensionados del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República cuya mesada pensional supere 25 smmlv, que a partir del 1 de julio de 2013 su mesada pensional será ajustada al tope de 25 smmlv conforme a lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 258 de 2013." [67] En criterio de la tutelante, dicha determinación vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social, en razón a que la ausencia de acto administrativo le impide interponer los recursos de ley; asimismo, por cuanto no fueron adelantados los trámites administrativos y judiciales a fin de disminuir la citada prestación, se desconoció "una situación jurídica consolidada" y los derechos que adquirieron en virtud de una sentencia judicial.

Dentro del término previsto, FONPRECON informó que la disminución del monto pensional se dio en cumplimiento de la orden contenida en la Sentencia C-258 de 2013. Actuar de otra forma, recalcó, "sería un absurdo y por demás, imposible jurídicamente que una sentencia de constitucionalidad de la Corte Constitucional pueda ser desconocida, adicionada o subordinada a requisitos no existentes en la misma".

5.2. Sentencias objeto de revisión 5.2.1. Decisión de primera instancia En sentencia del 26 de junio de 2014, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá negó la protección requerida, al considerar que la accionante cuenta con medios judiciales ordinarios pendientes de agotar y en los cuales puede ventilar su inconformidad.

Adicionalmente, consideró que en este caso no se cumple con el requisito de inmediatez, toda vez que el acto administrativo objeto de controversia fue proferido en el mes de julio de 2013, y sólo 11 meses después se promovió la respectiva acción de tutela.

5.2.2. Impugnación La accionante impugnó la decisión, fundamentándose en que FONPRECON actuó de manera arbitraria y en pleno desconocimiento del debido proceso, al disminuir su mesada pensional y sin haberles informado dicha decisión, lo que conlleva que el único mecanismo idóneo que tienen para lograr el amparo de sus derechos es la acción de tutela y por cuanto “existe una vía de hecho, pues la sentencia C-258 de 2013 no puede pasar por alto el derecho fundamental al debido proceso”.

5.2.3. Decisión de segunda instancia Mediante providencia del 6 de agosto de 2014, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia revocó el fallo, y en su lugar tuteló los derechos al debido proceso, al concluir que FONPRECON transgredió dicha garantía constitucional al no expedir el respectivo acto administrativo que les permitiera agotar la vía gubernativa y de esa manera contar con el derecho de acceder a la vía judicial.

5.3. Material probatorio obrante en el expediente T-4.544.286 - Copia del registro civil de nacimiento de la menor de edad Daniela Romero Carmona [68] .

- Copia de la Resolución No. 1581 de septiembre 4 de 2007, por medio de la cual se “ reconoce una pensión de sobrevivientes de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003 ”, a favor de la señora Martha Cecilia Carmona Gutiérrez y de la menor Daniela Romero Carmona [69] .

- Copia de la sentencia de fecha 3 de diciembre de 2009, proferida por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la que se ordenó la reliquidación pensional de Martha Cecilia Carmona Gutiérrez y Daniela Romero Carmona, aumentando en cuantía equivalente al 75% del ingreso promedio mensual percibido por el causante como congresista durante el último año calendario de servicio [70] .

- Copia de la sentencia de fecha 17 de febrero de 2011 proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la que se confirmó el fallo de primera instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca [71] .

- Copia de la Resolución No. 0443 de 12 de julio de 2013, proferida por FONPRECON, “por medio de la cual se adoptan las medidas tendientes al cumplimiento de la sentencia C-258 de 2013, proferida por la Corte Constitucional” [72] .

- Sentencia del 26 de junio de 2014, proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, por medio de la cual se negó la acción de tutela formulada por la accionante y la agenciada por falta de subsidiariedad [73] .

- Impugnación interpuesta por la accionante el 9 de julio de 2014, contra la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá [74] .

- Providencia de segunda instancia del 6 de agosto de 2014, emitida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual se revocó la decisión de primera instancia y se concedió el amparo deprecado [75] .

6. Expediente T-4.495.512 6.1. Hechos Narcés Lozano Hernández manifestó que entre mayo de 1967 y octubre del 2000 (durante 33 años y 5 meses) se desempeñó como empleado y funcionario en la Rama Judicial y el Ministerio Público. Que entre los cargos desempeñados fue Procurador Delegado para la Vigilancia Administrativa y Procurador Delegado para la Sala Disciplinaria en propiedad, homologados al mismo rango de congresista, por lo que se le reconoció la pensión especial aplicable a dichos funcionarios, en virtud del artículo 17 de la Ley 4 de 1992.

Efectuado el reconocimiento del derecho de pensión, en varias ocasiones el accionante acudió a la antigua CAJANAL con el fin de solicitar el reajuste del valor de la mesada. Tras varias reliquidaciones, mediante Resolución 29711 del 4 de diciembre de 2000 se fijó una pensión superior a 25 s.m.m.l.v. De esta manera, para el mes de mayo de 2013 recibió una mesada de $ 20.631.413 [76] .

El 18 de junio de 2013, presentó solicitud a la UGPP, mediante la cual requirió que no se aplicara a su caso la parte resolutiva de la Sentencia C-258 de 2013, “hasta cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo resuelva el conflicto que se presenta…” [77] .

Con base en lo anterior, insistió en que no dio su consentimiento para la revocatoria de los actos administrativos a través de los cuales le reconocieron y reliquidaron su pensión de jubilación.

En oficio del 2 de julio de 2013, la UGPP respondió que la parte resolutiva de la Sentencia C-258 de 2013 es de carácter obligatorio, motivo por el cual, será aplicable a todas las personas que estén dentro de los supuestos fácticos de dicha sentencia. Como resultado de lo anterior, a través de oficio No. 20139901903751 del 15 de julio de 2013, se le comunicó al actor que su mesada pensional sería rebajada a $14.737.500 sin necesidad de reliquidación en cumplimiento a la Sentencia C-258 de 2013.

En su escrito de tutela, el accionante consideró vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP-, al ajustar de manera automática su mesada pensional. Consideró que el juez de tutela debía dar aplicación al control de convencionalidad y fallar su petición, no con base en la Sentencia C-258 de 2013, sino a partir de las previsiones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana, que en su criterio ha protegido los derechos adquiridos en materia laboral.

El Juzgado Once Laboral del Circuito de Bogotá vinculó a los accionados para que ejercieran su derecho de defensa. La UGPP manifestó [78] que la orden impartida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013, no se restringió al reajuste automático de las pensiones percibidas por los congresistas y magistrados de Altas Cortes, sino que, “de manera general, se aplicó a todas las mesadas pensionales reconocidas en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, en tanto que: provienen de fondo común de naturaleza pública; el Estado subsidia el pago de las pensiones en la medida que los aportes efectuados por el empleado y el empleador no alcanzan a generar los recursos necesarios para financiar una pensión vitalicia; los recursos que se ahorren con la aplicación de los topes a las a las mesadas pensionales deben ser destinados para subsidiar las pensiones de las personas de más bajos ingresos y para ampliar la cobertura del sistema” [79] .

Asimismo, alega la entidad demandada que según lo manifestado expresamente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013, a partir del 1º de julio de 2013 sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional con cargo a recursos públicos podrá superar el tope de los 25 smlmv, por lo que la unidad se encontraba obligada a reajustar el valor de todas las mesadas pensionales superiores a ese monto.

6.2. Sentencias objeto de revisión 6.2.1. Decisión de primera instancia El 20 de junio de 2014, el Juzgado Once Laboral del Circuito de Bogotá amparó el derecho fundamental al debido proceso del accionante, expresando que modificar unilateralmente un acto administrativo que reconoce situaciones de carácter particular o concreto requiere el consentimiento expreso de la persona a la que se afecta, motivo por el cual concluyó que era necesario abrir un procedimiento administrativo, con participación del accionante, dirigido a la aplicación de la Sentencia C-258 de 2013.

Para tal efecto manifestó “como quiera que la prestación pensional debe entenderse como un derecho que lleva consigo el pago íntegro de la pensión previamente reconocida a través de un acto administrativo, tal y como lo dispuso el Acto Legislativo 01 de 2005, el cual introdujo un inciso al artículo 48 de la Carta Política, mal podría dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho, de forma unilateral sin brindar la posibilidad al beneficiario que presente los recursos de ley”.

De conformidad con lo antes expuesto, el a quo sostuvo que la conducta de la UGPP contrariaba el estatus de pensionado que adquirió el señor Lozano Hernández, por cuanto desconoce abiertamente el precedente constitucional establecido en

las sentencias T-246 de 1992, T-063 de 1995, T-437 de 1996, T-237 de 1997 y T-366 de 1998, evidenciándose así la vulneración de los derechos fundamentales esgrimidos por el actor.

Respecto a lo alegado por la UGPP, en el sentido de estar obligado a cumplir lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013, el juez de primera instancia sostiene que dicha sentencia señala que el reajuste del tope máximo no es un mandato absoluto, "por cuanto se debe cumplir con ciertas formalidades, respetando siempre el debido proceso a través de acto administrativo o judicial".

6.2.2. Impugnación Inconforme con la decisión, la UGPP impugnó el fallo de primera instancia. Como fundamento de su impugnación, presentó los mismos argumentos de la contestación de la acción y reiteró que la decisión de reajustar la mesada pensional fue fruto de la ejecución de la parte resolutiva de una sentencia de constitucionalidad con efectos erga omnes, razón por la cual, resulta delictivo apartarse de dicha determinación.

6.2.3. Decisión de segunda instancia En sentencia del 28 de julio de 2014, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá modificó el fallo impugnado en cuanto a restablecer el derecho del actor y pagarle la correspondiente pensión ordenada por el a quo y, en su lugar, dispuso "que emita un acto administrativo sujeto a los recursos de ley, debidamente motivado, a través del cual resuelva la situación particular del actor" , confirmando lo referente a que existió una vulneración del derecho al debido proceso del accionante, ya que las entidades administradoras de pensiones no pueden reducir el valor de las mesadas pensionales de sus afiliados, sin agotar un proceso administrativo que garantice un estudio juicioso e individualizado de su situación particular ante la autoridad judicial competente para resolver el asunto.

6.3. Material probatorio obrante en el expediente T-4.495.512 - Copia del derecho de petición radicado el 18 de junio de 2013 por el señor Narcés Lozano Hernández ante la UGPP, solicitando la aplicación del procedimiento administrativo en actuación administrativa correspondiente a la aplicación de la Sentencia C-258 de 2013 [80] .

- Copia de la respuesta del derecho de petición presentado por el señor Narcés Lozano Hernández a la UGPP, adiado el 2 de julio de 2013, a través del cual la entidad le manifiesta que al reajustar su pensión está cumpliendo lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013 [81] .

- Copia de oficio Rad No.20139901903751, emitido por la UGPP el 15 de julio de 2013, en el cual se le informa al señor Narcés Lozano Hernández el cumplimiento de la Sentencia C-258 de 2013 [82] .

- Copia del desprendible de pago de la mesada pensional correspondiente al mes de marzo de 2013 del señor Narcés Lozano Hernández, en el que consta que su ingreso correspondía a $18.450.413.74 [83] .

- Copia de los desprendibles de pago de la mesada pensional correspondientes a los meses de julio de 2013 y abril de 2014 del señor Narcés Lozano Hernández, en el que consta el ingreso que actualmente recibe, debido al ajuste automático hecho a su pensión [84] .

- Sentencia proferida por el Juzgado Once Laboral del Circuito de Bogotá, el 20 de junio de 2014, por la cual amparó los derechos del señor Narcés Lozano Hernández [85] .

- Impugnación elevada por la UGPP, de fecha 3 de julio de 2014, contra el fallo de tutela emitido el 20 de junio de 2014 por el Juzgado Once Laboral del Circuito de Bogotá [86] .

- Sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 28 de julio 2014 [87] . 7. Expediente T-4.524.341 7.1. Hechos Esperanza Gómez de Miranda manifestó que laboró de manera ininterrumpida al servicio del Estado desde el 9 de septiembre de 1969 hasta el 12 de septiembre de 1999, siendo su último cargo el de Fiscal Delegada ante la Corte Suprema de Justicia.

Indica que en el año 1999 CAJANAL le reconoció su derecho a la pensión por un valor inferior al que en su criterio correspondía, razón por la cual, a través de proceso contencioso administrativo solicitó a los jueces administrativos la reliquidación de su mesada y, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Decreto 546 de 1971, la homologación a la de un congresista.

Mediante Resolución No. 12314 del 17 de junio de 2004 se dio cumplimiento al fallo de los jueces administrativos, razón por la cual, a julio de 2013, la mesada pensional de la accionante ascendía a más de 25 s.m.l.m.v. Arguyó que en cumplimiento de la Sentencia C-258 de 2013, la UGPP ajustó su pensión de jubilación hasta el tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin tener en cuenta que dicha sentencia no le era aplicable, toda vez que su régimen pensional era de naturaleza especial.

Finalmente, sostuvo que su pensión no fue reconocida con fraude a la ley ni con abuso del derecho, motivo por el que no se debió reducir su pensión al tope máximo establecido en la sentencia mencionada.

La accionante consideró vulnerado su derecho al debido proceso por parte de la UGPP, al realizarle el reajuste automático a su pensión, sin tener en cuenta el procedimiento establecido en la ley para ello. Por tanto, solicita que se le ordene a la accionada la revocatoria de la decisión de reducir su mesada pensional y el reintegro inmediato de las sumas descontadas.

El proceso se siguió en primera instancia ante la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, autoridad que vinculó a la entidad pagadora de la mesada pensional.

La UGPP manifestó que se encontraba obligada a ajustar el valor de todas las mesadas pensionales que superaran el monto de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes a partir del primero de julio de 2013, en cumplimiento de lo dispuesto en la Sentencia C-258 de 2013 y en atención a que ninguna entidad pública puede abstenerse de acatar los fallos judiciales. Aunado a lo anterior, la UGPP concluyó que “cuando un aparte de la sentencia resuelve el problema jurídico propuesto, y este a su vez genera una regla jurisprudencial aplicable, como lo es en el presente caso, resulta esta orden de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas y los particulares (…)”.

7.2. Sentencias objeto de revisión 7.2.1. Decisión de primera instancia Mediante sentencia del 10 de diciembre de 2013, la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró improcedente el amparo solicitado. Para tal efecto se fundamentó en que la tutela no es el escenario propicio para ordenar la reliquidación de la pensión de jubilación, argumentando que en este caso no se demostró que se estuviera frente a un perjuicio irremediable pues “si bien es cierto que la pensión de la accionante se redujo de $20.330.380 a $14.737.500, y que sus gastos mensuales oscilan entre $8.000.000 y $10.000.000, también lo es que el mínimo vital de la señora Gómez de Miranda no se encuentra en riesgo, motivo por el cual la acción de tutela se torna improcedente”.

7.2.2. Impugnación La accionante impugnó la decisión de primera instancia, alegando que, contrario a lo indicado por el juez de primera instancia, no solicitó la reliquidación de su mesada pensional, pues ella la obtuvo a través de vía judicial. Precisó que lo que reclama es el respeto a sus derechos adquiridos y, en esa medida, solicitó que se reajuste su mesada al valor original.

Agregó que el a quo no analizó de manera detenida las condiciones en que se encuentra, pues es una persona de la tercera edad que mantiene a su familia, y a quien arbitrariamente le fue reducida su pensión, por lo que se encuentra en una situación de perjuicio irremediable, pues su derecho al mínimo vital se encuentra en riesgo.

7.2.3. Decisión de segunda instancia El 17 de julio de 2014, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, tuteló el derecho al debido proceso de la accionante. Para ello argumentó que “aunque la UGPP conocía que la accionante está cobijada por el

régimen pensional consagrado en el artículo 6 del Decreto Ley 546 de 1971, extendió a su situación las consideraciones y decisiones de la sentencia C-258 de 2013, a pesar que el alcance de esa providencia se circunscribe al régimen especial de Congresistas del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, y que por disposición de la misma Corte no pueden aplicarse de manera general y automática a otros regímenes".

Adicionó que, con su actuación, la UGPP desconoció el derecho al debido proceso de la peticionaria, al modificar de manera unilateral y automática su situación pensional, respecto de la cual existen decisiones judiciales que hicieron tránsito a cosa juzgada, y en virtud de las cuales su mesada fue reliquidada al ser beneficiaria del régimen consagrado en el artículo 6 del Decreto Ley 546 de 1971, situación que impide la aplicación general de la Sentencia C-258 de 2013. El juez de segunda instancia se pronunció en los siguientes términos:

"la lectura y aplicación indebida que realizó la UGPP de la mencionada sentencia de constitucionalidad, trae consigo el desconocimiento de las particularidades del régimen especial para la rama judicial y el Ministerio Público del artículo 6 del Decreto Ley 546 de 1971, y alrededor del mismo la jurisprudencia según la cual, por ejemplo la del Consejo de Estado de manera reiterada ha indicado que las normas antes señaladas no previeron tope pensional en las pensiones especiales judiciales y del Ministerio, y que las mismas no están sujetas al tope establecido en el régimen general".

7.3. Material probatorio obrante en el expediente T-4.524.341 - Copia de la Resolución No. 12314 de 17 de julio de 2004, "por medio de la cual se da cumplimiento a un fallo del Consejo de Estado" , proferido a favor de Esperanza Gómez de Miranda [88] .

- Copia de la Resolución No.17314 de 2004, "por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución 12314 de 2004 que dio cumplimiento al fallo del Consejo de Estado" , proferido a favor de Esperanza Gómez de Miranda [89] .

- Copia de la comunicación expedida por la UGPP el 29 de octubre de 2013, por medio de la cual encontró ajustada a derecho la resolución que reliquidó la pensión de vejez concedida a la señora Gómez [90] .

- Copia del oficio a través del cual la UGPP informó a la señora Esperanza Gómez de Miranda el cumplimiento de la Sentencia C-258 de 2013 [91] .

- Copia de desprendibles de pago correspondientes al mes de mayo y junio de 2013 por la suma de $18.155.380.09 y $26.909.480.09, antes del reajuste automático realizado por la UGPP en julio por una suma de $12.674.400.00 [92] .

- Copia del escrito de coadyuvancia de la acción de tutela presentada en contra de la UGPP, suscrito por la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social [93] .

- Copia de la solicitud de nulidad presentada por la Procuraduría General de la Nación en contra de la Sentencia C-258 de 2013 [94] . - Sentencia proferida el 10 de diciembre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, por medio de la cual declaró improcedente el amparo deprecado por la accionante [95] .

- Impugnación presentada el 23 de enero de 2014 por la accionante contra el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección C [96] .

- Providencia emitida el 17 de julio de 2014, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través de la cual se revocó la decisión de primera instancia y se ordenó amparar los derechos de la accionante [97] .

8. Expediente T-4.583.404 8.1. Hechos Guillermo Martinezguerra Zambrano manifestó que en virtud de la Ley 4 de 1992 y su Decreto reglamentario 1359 de 1993, FONPRECON, mediante las Resoluciones No. 000113 de diciembre 23 de 1997 y la No. 000616 de agosto 21 de 1998, le reconoció pensión de vejez correspondiente al 75% de lo percibido como parlamentario en el último año de servicios y por todo concepto a la fecha de reconocimiento.

El accionante indicó que FONPRECON interpuso acción de lesividad contra la Resolución No. 000616 de 1998, la cual le correspondió a la Sección Segunda, Subsección D, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, autoridad judicial que el 28 de octubre de 2004 decretó la nulidad parcial del acto en relación "con los montos correspondientes a viáticos y pasajes, dejando en firme el resto de la Resolución".

Dicha decisión fue confirmada el 14 de noviembre de 2008, por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado. Explica que en acatamiento a las disposiciones judiciales se profirió la Resolución No. 0239 del 25 de marzo de 2009, mediante la cual manifiesta le fue reconocido un valor de mesada pensional superior a 25 s.m.l.m.v, cuyo monto mensual ascendía a $ 28.921.720.

El actor sostuvo que si bien en Sentencia C-258 de 2013 la Corte Constitucional determinó que no habría pensiones "de más de 25 SMLMV con efectos retroactivos desde el 1º de julio de 2013", su asignación prestacional no puede ser revocada sin su plena autorización o consentimiento, tal como lo refiere el artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Señala que al darse aplicación a la Sentencia C-258 de 2013 se le ocasiona un perjuicio irremediable respecto de sus finanzas familiares, ya que según manifiesta se redujo la mesada a un valor de $ 14.737.500 y en la actualidad es responsable del sostenimiento de su excónyuge, tal y como quedó establecido en la escritura pública 01762 del 7 de junio de 2006, de la Notaría 48 del Círculo de Bogotá.

Con base en lo anterior, acudió al juez de tutela con el fin de lograr el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa, vulnerados, en su criterio, por FONPRECON, al realizar un ajuste automático al valor de su mesada pensional, sin su consentimiento, previo, expreso y escrito.

Por auto del 28 de agosto de 2013, la Sección Segunda, Subsección C, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió a trámite la solicitud de tutela y vinculó a las entidades accionadas para que ejercieran su derecho de defensa.

FONPRECON manifestó [98] , mediante escrito del 29 de agosto de 2013, que de los hechos narrados por el accionante se evidencia que no existe conducta alguna desplegada por dicho Fondo que pueda considerarse como vulneradora de sus derechos fundamentales.

Por otra parte, indicó que el ajuste de los 25 smlmv no puede ser considerado como una revocatoria o reliquidación del monto de la pensión del accionante, sino como un ajuste ordenado por la Corte Constitucional en una sentencia de constitucionalidad, la cual, en virtud de lo consagrado en los artículos 45 y 48 de la Ley 270 de 1996, "tienen efecto erga omnes y obligatorio en general".

También precisó que "resulta absurdo considerar que un juez de tutela pueda abrogarse el poder de dejar sin efectos una sentencia proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales".

Seguidamente, FONPRECON realizó un recuento in extenso sobre los puntos abordados por la Corte Constitucional en el estudio de constitucionalidad plasmado en la Sentencia C-258 de 2013, en relación con los topes de las mesadas pensionales reconocidas a partir del 1º de julio de 2013, en la que estableció que las mismas no podrán superar los 25 smlmv.

Finalmente, concluyó que la petición de amparo se torna improcedente, por cuanto la tutela no fue instituida contra sentencias proferidas por el máximo órgano de la jurisdicción constitucional.

Por su parte, la Corte Constitucional al ser vinculada al trámite de tutela mediante escrito del 30 de agosto de 2013 [99] , manifestó que el examen de constitucionalidad de las leyes, tanto formal como material, efectuado por esta Corporación en cumplimiento de claros y expresos mandatos constitucionales, culmina mediante sentencias erga omnes , las cuales surten efectos generales y obligatorios para todas las autoridades y los particulares, toda vez que hacen tránsito a cosa

juzgada constitucional. A partir de lo anterior, sostuvo que el control abstracto de constitucionalidad ejercido por la Corte sobre el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, resuelto en la Sentencia C-258 de 2013 adquirió un carácter definitivo e inmutable, máxime cuando fue proferido por esta Corporación en ejercicio de la competencia exclusiva y excluyente del mantenimiento de la indemnidad de la supremacía constitucional otorgado por el Constituyente, esto es, fue realizado cumpliendo las estrictas funciones constitucionales y legales.

Por otra parte, la Corte adujo que la tutela no es el mecanismo idóneo para revivir términos procesales o reabrir debates concluidos en debida forma, "pues en este caso lo que procedía era la solicitud de nulidad de la sentencia C-258 de 2013 por parte del peticionario".

Del mismo modo, resaltó la Corte que, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del Decreto Ley 2591 de 1991, no procede la tutela cuando se trata de actos de carácter general, impersonal y abstracto, siendo estas las características de una sentencia de constitucionalidad, razón por la que reiteró la improcedencia de la solicitud de amparo.

Finalmente, la Corte señaló que la Sentencia C-258 de 2013 "no tiene vocación de lesionar intereses personales, ni mucho menos vulnerar derechos individuales, puesto que en esta clase de control la Corporación se limitó a verificar si el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, se ajustaba o no a la Constitución." 8.2. Sentencias objeto de revisión 8.2.1. Decisión de primera instancia La Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia [100] del 6 de septiembre de 2013, declaró improcedente el amparo solicitado, argumentando que resultaría absurdo que un juez de tutela pudiera desconocer o restringir los alcances de un fallo de constitucionalidad frente a determinadas personas, aun cuando el mismo genere a éstas afectación a su situación personal, por cuanto las decisiones propias del control constitucional tienen efectos generales e impersonales, independiente de los resultados particulares que produzcan.

Agregó el a quo que "la petición de dejar sin efectos la sentencia C-258 de 2013 es improcedente, pues conforme a las competencias constitucionalmente asignadas a la Corte Constitucional, están las de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, y sobre estas decisiones y en general las proferidas por el máximo Tribunal Constitucional, no proceden recursos –Decreto 2067 de 1991-" Precisó que, pese a lo anterior, la misma normativa consagró la posibilidad de que antes de proferirse el fallo, por irregularidades que impliquen violación al debido proceso, se pueda solicitar la nulidad de los procesos ante la misma Corte. En ese sentido concluyó que "el actor debió manifestar sus inconformidades en dicha etapa procesal y no por medio de la presente acción de tutela".

8.2.2. Impugnación Mediante escrito del 10 de septiembre de 2013 [101] , el señor Guillermo Martinezguerra Zambrano impugnó la decisión de primera instancia, reiterando los argumentos expuestos en su escrito inicial.

Señaló que la decisión proferida por el Juzgado Trece Penal del Circuito de Bogotá "sienta un precedente importantísimo con el señalamiento de las normas y procedimientos legales aplicables no sólo al caso de la tutela que los originó, sino a la presente tutela. Hago mías esas consideraciones y las presentó como prueba de las pretensiones de mi apelación" [102] .

Posteriormente, el accionante realizó un recuento de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, y concluyó que en este caso se cumplen los requisitos generales y especiales de procedencia, por lo que solicitó que se ordene a FONPRECON abstenerse de ajustar su pensión a los 25 smlmv, tal como lo ordenó la Corte Constitucional, advirtiéndole que los actos administrativos no pueden ser revocados total o parcialmente sin el consentimiento previo y expreso del respectivo titular, y que se deje sin efectos la Sentencia C-258 de 2013, por constituir una flagrante violación al ordenamiento jurídico colombiano.

8.2.3. Decisión de segunda instancia La Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia del 16 de julio de 2014 [103] , revocó la decisión de primera

instancia y amparó parcialmente el derecho al debido proceso del actor, ordenándole a FONPRECON expedir un nuevo acto administrativo.

Sobre el particular, manifestó que la acción de tutela no es procedente para controvertir una sentencia de constitucionalidad, ello porque "el constituyente le otorgó a la Corte Constitucional como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, el carácter especialísimo de sus decisiones, las cuales hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, y sus efectos se predican para todos los particulares y autoridades." Por otra parte, precisó que, al ajustar la mesada pensional del accionante, la entidad accionada incurrió en una violación al debido proceso del actor, pues nunca le informó de la actuación que frente a su mesada pensional pretendía adelantar, así como tampoco le permitió presentar las pruebas y argumentos que estimare pertinentes para su defensa.

Finalmente, aseveró que el accionante interpuso recurso de reposición contra la decisión atacada, el cual fue resuelto por la entidad demanda por medio de oficio 201320100078551 del 6 de agosto de 2013, en el sentido de declararlo improcedente, en tanto se trataba del cumplimiento de una orden contenida en un acto general;

"entonces, pese a que el actor pudo interponer el recurso contra la actuación administrativa que lo afectó, observa la Sala que el mismo fue rechazado, y no se observa prueba en el expediente de que la entidad accionada haya realizado un estudio de la situación particular y que como consecuencia del mismo se haya determinado que en su caso era plausible disminuir su mesada pensional en los términos y condiciones establecidos en la sentencia C-258 de 2013, circunstancia que desconoce la garantía del debido proceso".

8.3. Material probatorio obrante en el Expediente T-4.583.404 - Copia de la Resolución No. 001113 del 23 de diciembre de 1997, "por medio de la cual se reconoce el derecho a acceder a una pensión mensual vitalicia de jubilación de conformidad con la Ley 4 de 1992" , en el caso del señor Guillermo Martinezguerra Zambrano [104] .

- Copia de la Resolución No. 000616 del 21 de agosto de 1998, "por medio de la cual se reliquida una pensión mensual vitalicia de jubilación de conformidad con la Ley 4 de 1992" , en el caso del señor Guillermo Martinezguerra Zambrano [105] .

- Copia de la sentencia proferida el 28 de octubre de 2004, por la Sección Segunda, Subsección D, de la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho (acción de lesividad), la cual declaró la nulidad parcial de la Resolución No.

000616 de 1998 [106] . - Copia de la sentencia proferida el 14 de noviembre de 2008, por la Sección Segunda, Subsección B, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó la decisión emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho [107] .

- Copia de la Resolución No. 0239 de 2009, "por la cual se acata una decisión judicial del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D Sala de Descongestión", en el caso del señor Guillermo Martinezguerra Zambrano [108] .

- Copia de la Resolución No. 0443 de 2013, "por la cual se adoptan las medidas tendientes al cumplimiento de la sentencia C-258 de 2013 proferida por la Corte Constitucional" [109] .

- Copia del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0443 de 2013, por el señor Guillermo Martinezguerra Zambrano el 26 de julio de 2013, por medio del cual expresa su inconformidad frente a la decisión adoptada y solicita la revocatoria de la misma [110] .

- Copia de la respuesta emitida por FONPRECON el 6 de agosto de 2013, mediante la cual informó al actor la improcedencia del recurso, la obligatoriedad de la orden impartida por la Sentencia C-258 de 2013 y la firmeza de la misma [111] .

- Sentencia proferida por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 6 de septiembre de 2013, mediante la cual declaró improcedente el amparo deprecado por el actor [112] .

- Impugnación formulada por el señor Martinezguerra Zambrano el 10 de septiembre de 2013, frente a la decisión emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante la cual declaró improcedente el amparo reclamado [113] .

- Decisión de segunda instancia emitida por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 16 de julio de 2014, por la cual revocó la sentencia de primera instancia y por tal amparó el derecho al debido proceso del actor [114] .

9. Expediente T-4.943.574 9.1. Hechos Finalmente, se resumen los hechos y actuaciones que obran dentro del expediente de la acción de tutela interpuesta por Jairo Maya Betancourt:

El accionante expresó que mediante las Resoluciones No. 008363 del agosto 9 de 1995 y 005278 de mayo 31 de 1996, la Caja de Previsión Social, hoy Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP -, reconoció y reliquidó de su pensión de vejez, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 y la Ley 100 de 1993, efectiva a partir del 10 de octubre de 1995, fecha en la que acreditó retiro definitivo del servicio oficial.

Mediante escrito del 15 de julio de 2013, la UGPP informó al actor el cumplimiento de la Sentencia C-258 de 2013, por lo que ajustó su pensión a 25 salarios mínimos legales vigentes.

En virtud de lo anterior, solicita inaplicar esta decisión, pues su pensión fue reconocida conforme a la normatividad vigente al momento del reconocimiento de la misma, por lo que la UGPP debía acatar la decisión de la Corte Constitucional mediante la expedición de un acto administrativo que le permita hacer uso de su derecho al debido proceso.

El actor considera vulnerados sus derechos a la seguridad social y al debido proceso, presuntamente afectados por parte de la Corte Constitucional y la UGPP, al realizarle el reajuste automático a su pensión, sin tener en cuenta el procedimiento establecido en la ley para ello. Por tanto, solicita que se le ordene a la accionada su exclusión de la decisión de reducir su mesada pensional y el reintegro inmediato de las sumas descontadas.

Por auto del 31 de octubre de 2013, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió a trámite la solicitud de tutela y vinculó a los accionados para que ejercieran su derecho de defensa.

La Corte Constitucional, mediante escrito [115] del 6 de noviembre de 2013, contestó manifestando que el examen de constitucionalidad, tanto material como formal, efectuado por esta Corporación en cumplimiento de claros y expresos mandatos constitucionales culmina mediante sentencias con efectos erga omnes , las cuales surten efectos generales y obligatorios para todas las autoridades y los particulares, pues hace tránsito a cosa juzgada constitucional.

En ese orden de ideas, afirmó que el control abstracto de constitucionalidad ejercido por la Corte sobre el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, respecto a la demanda ciudadana incoada, resuelto en la Sentencia C-258 de 2013, adquirió un carácter definitivo e inmutable, máxime cuando fue proferido por esta Corporación en ejercicio de la competencia exclusiva y excluyente del mantenimiento de la indemnidad de la supremacía constitucional otorgado por el constituyente, esto es, fue realizado cumpliendo las estrictas funciones constitucionales y legales.

Por otra parte, la Corte adujo que la tutela no es el mecanismo idóneo para revivir términos procesales o reabrir debates concluidos en debida forma, “pues en este caso lo que procedía era la solicitud de nulidad de la sentencia C-258 de 2013 por parte del peticionario”.

Igualmente, resaltó la Corte que, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, no procede la tutela cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto, siendo estas las características de una sentencia de constitucionalidad, razón por la que reiteró la improcedencia de la solicitud de amparo.

Finalmente, sostuvo la Corte que la Sentencia C-258 de 2013 “no tiene vocación de lesionar intereses personales, ni mucho menos vulnerar derechos individuales, puesto que en esta clase de control la Corporación se limitó a verificar si el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, se ajustaba o no a la Constitución”.

La UGPP manifestó [116] , en escrito del 7 de noviembre de 2013, que se encontraba obligada ajustar el valor de todas las mesadas pensionales que superaran el monto de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes a partir del primero de julio de 2013, en cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia C-258 de 2013 y en atención a que ninguna entidad pública puede abstenerse de acatar los fallos judiciales, pues así lo ha indicado la misma Corte Constitucional en sentencia T-329 de 1994, por lo que la entidad no está incurriendo en violación alguna, toda vez que la actuación de la administración está supeditada a la aplicación o acatamiento de una orden judicial impartida.

Aunado a lo anterior, indicó que de conformidad con el artículo 1° del Decreto 692 de 1994, los funcionarios de la Rama Judicial fueron incorporados a la Ley 100 de 1993, por lo cual quedaron sometidos al tope establecido en la misma, “ pues la aplicación del tope de cuantía pensional a 25 SMMLV es un acto de ejecución por lo que no implica la violación al debido proceso ”.

Además, concluyó con la existencia del mecanismo ordinario de defensa y la ausencia de perjuicio irremediable en el presente caso, por lo cual solicitó que se declare improcedente la tutela presentada.

9.2. Sentencias objeto de revisión 9.2.1. Decisión de primera instancia Mediante sentencia [117] proferida el 14 de noviembre de 2013, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la tutela invocada por el señor Jairo Maya Betancourt contra la UGPP y rechazó la misma contra la Corte Constitucional, con fundamento en la existencia de mecanismos ordinarios de defensa, en este caso la solicitud de nulidad de la sentencia de constitucionalidad, la cual no fue agotada por el actor, siendo este el mecanismo eficaz para plantear la afectación de sus derechos fundamentales.

Asimismo, advirtió que la aludida vulneración al debido proceso no determina un perjuicio irremediable, pues no se evidencia que el actor sea un sujeto de especial protección constitucional.

Además, “ la Corte estableció los parámetros que las entidades pensionales encargadas del reconocimiento y pago de la pensión deben cumplir. Para ello, con miras a proteger los derechos adquiridos pensionales, que definió como aquellos no obtenidos con fraude a la ley o abuso del derecho, ordenó la creación de un mecanismo de revisión de las pensiones reconocidas bajo estas circunstancias a más tardar hasta el 31 de diciembre de 2013. Y también dispuso que las pensiones amparadas bajo la confianza legítima y la buena fe, porque fueron adquiridas con el lleno de los requisitos legales, deben ser ajustadas automáticamente sin necesidad de hacer reliquidaciones individuales (…) ”.

Concluyó indicando que la aplicación de la orden del juez constitucional sin que medie una actuación administrativa no constituye una violación al debido proceso atribuible a la autoridad administrativa, sino al obedecimiento a la orden judicial.

9.2.2. Impugnación Mediante escrito [118] del 3 de diciembre de 2013, la UGPP solicitó confirmar el fallo de primera instancia bajo los mismos argumentos presentados en la contestación de la acción de tutela.

A su turno, el señor Jairo Maya Betancourt presentó escrito [119] de impugnación el 12 de diciembre de 2013, argumentando su inconformidad con el fallo emitido por el Tribunal Administrativo, por cuanto la comunicación dirigida por la UGPP para informar la reducción automática de la pensión y el no permitirle el uso de los recursos legales contra

dicha comunicación, constituye en su criterio una negación al derecho de defensa y por ende una violación al derecho fundamental al debido proceso.

Aunado a lo anterior, indicó su inconformidad con la contradicción presentada en la Sentencia C-258 de 2013, pues a los pensionados que les fue reconocida la misma con abuso derecho o con fraude a la ley se les permite el derecho de defensa y a los que sí les fue reconocida ajustada a la ley se ordenó la reducción automática.

Asimismo, aportó una declaración juramentada [120] del 19 de noviembre de 2013 sobre el impacto de dicha rebaja en sus ingresos y teniendo en cuenta sus gastos familiares, pues su pensión pasó de $19.080.825.49 a $14.737.500.00.

9.2.3. Decisión de segunda instancia En fallo del 16 de febrero de 2015 [121] , la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo y amparó los derechos a percibir la pensión en la forma en que le fue reconocida, al debido proceso y a la defensa del señor Jairo Maya Betancourt, ordenando a la UGPP inaplicar los efectos de la Sentencia C-258 de 2013, emitiendo un acto que así lo disponga, reanudar el pago de la mesada en la forma como se venía haciendo antes de la aplicación del fallo y cancelar las sumas de dinero dejadas de pagar por concepto de su mesada pensional.

Lo anterior, basado en el derecho adquirido por el accionante al haber cumplido los requisitos para acceder a su pensión vitalicia de jubilación con anterioridad a la expedición de la Ley 4 de 1992, por lo que el hecho de tal reconocimiento se hubiese hecho después no desconoce la adquisición del derecho que se causó con anterioridad a tal norma.

Por lo tanto, estimó que al actor no se le pueden aplicar los efectos de la citada sentencia cuando la Carta Política establece que “ en materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos ”.

En últimas, concluyó que la petición dirigida a la obtención del pago de los dineros retenidos resulta procedente hasta que no se le demuestre en un procedimiento administrativo o judicial la carencia del derecho para seguir percibiéndola conforme le fue concedida, de manera que no hace falta la acreditación de que se le causa un perjuicio de carácter irremediable.

9.3. Material probatorio obrante en el expediente T-4.943.574 - Copia de la Resolución No. 008363 del 9 de agosto de 1995, por la cual se reconoce y ordena el pago de la pensión de vejez al señor Jairo Maya Betancourt [122] .

- Copia de la Resolución No. 005278 del 31 de mayo de 1996, “ por la cual se reliquida una pensión mensual vitalicia de vejez ” [123] . - Comunicación emitida el 15 de julio de 2013 por la UGPP por medio de la cual informa el reajuste a la pensión del señor Maya en cumplimiento de la Sentencia C-258 de 2013 [124] .

- Acta de declaración juramentada con fines extraprocesales No. 2877 del 19 de noviembre de 2013, por parte del señor Jairo Maya Betancourt [125] .

- Sentencia proferida el 14 de noviembre de 2013, por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante la cual declaró improcedente la protección deprecada por el señor Jairo Maya Betancourt [126] .

- Escrito presentado por la UGPP el 3 de diciembre de 2013, frente a la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante la cual declaró improcedente el amparo [127] .

- Escrito de impugnación presentado por el señor Jairo Maya Betancourt el 12 de diciembre de 2013 frente al fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declaró improcedente la protección de sus derechos [128] .

- Sentencia de segunda instancia proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 16 de febrero de 2015, por la cual fue revocada la decisión de primera instancia y se amparó los derechos al debido proceso y a la defensa del señor Jairo Maya Betancourt [129] .

- Aclaración de voto del consejero Alberto Yepes Barreiro emitida el 29 de abril de 2015, frente al fallo proferido por la Sección Quinta de lo Contencioso del Consejo de Estado [130] .

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL 1. Competencia La Corte es competente para revisar los fallos proferidos dentro de las acciones de tutela de la referencia, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, en concordancia con el Decreto Ley 2591 de 1991.

2. Problemas jurídicos y metodología de resolución La Sala Plena debe pronunciarse sobre nueve acciones de tutela en las que las mesadas pensionales superaron los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes y en aplicación de la sentencia C-258 de 2013 las entidades que administran el sistema de seguridad social en pensiones reajustaron las mesadas al tope máximo. Esa situación concurre en ocho [131] de los nueve casos, en los que los ciudadanos formularon acción de 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.

2.1. En atención a los hechos expuestos en ocho de los casos, la Sala Plena de la Corte Constitucional debe determinar si la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP- y el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República –FONPRECON- vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de los accionantes, al reajustar las mesadas pensionales a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en cumplimiento de la precitada sentencia C-258 de 2013, presuntamente sin agotar un procedimiento administrativo en el que se garantizara el derecho de defensa y contradicción.

Un caso diverso (expediente T-4.418.027), se presenta 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 alega que al no haberse aplicado correctamente la sentencia C-608 de 1999, la máxima autoridad de la jurisdicción contencioso administrativa ordenó reliquidar la pensión de vejez del excongresista Luis Javier Velásquez Restrepo con base en el último salario devengado, dando lugar a que se superara el tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2.2. Frente a dicho caso, la Sala Plena debe determinar si el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, con la emisión de la sentencia del 22 de marzo de 2012, incurrió en un defecto sustantivo y en un defecto por desconocimiento del precedente judicial contenido en la Sentencia C-608 de 1999, al ordenar liquidar la pensión con base en el 75% de lo devengado durante el último año de servicios, por cualquier congresista y no con base en lo efectivamente devengado por el señor Luis Javier Velázquez Restrepo, dando lugar a que se superara el tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Así las cosas, los nueve casos acumulados hacen referencia a dos hipótesis de procedibilidad formal diversas, a saber: (i) el primer grupo conformado por ocho casos versa sobre acciones de tutela dirigidas contra actos administrativos de carácter particular en los que las entidades administradoras del sistema general de pensiones, en cumplimiento de la sentencia C-258 de 2013, redujeron mesadas pensionales; y, (ii) el segundo, se refiere a una única acción de tutela formulada por FONPRECON contra una providencia judicial proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, el 22 de marzo de 2012, en la que se ordenó reliquidar una pensión de jubilación tomando como base el 75% del ingreso mensual promedio devengado durante el último año de servicio por un congresista.

En orden a resolver los problemas jurídicos formulados, la Sala Plena brevemente reiterará la jurisprudencia constitucional 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 veinticinco salarios mínimos legales mensuales vigentes . A partir de las reglas fijadas en dichos pronunciamientos judiciales, resolverá los casos concretos.

3. Procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de ejecución que reajustan pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes [132] (Reiteración de jurisprudencia) De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto Ley 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario con el que cuenta toda persona para acudir ante los jueces de manera directa o por quien actúe legítimamente en su nombre para solicitar la protección de sus derechos fundamentales. Se trata de un recurso informal cuyo objetivo es la protección de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos se vean amenazados o vulnerados por la actuación u omisión de las autoridades públicas y de los particulares.

Se caracteriza por su naturaleza subsidiaria y residual, ya que solo procede ante la inexistencia de otros medios de defensa idóneos y eficaces que permitan garantizar el ejercicio de los derechos. No obstante lo anterior, ante la existencia de otro medio de defensa, es procedente acudir a la acción de tutela cuando quiera que: (i) el recurso judicial no resulta idóneo o eficaz, o (ii) si bien existiendo otro mecanismo judicial ordinario o extraordinario de dichas características, es inminente evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

También es preciso recordar que la jurisprudencia constitucional ha insistido en que la acción de tutela debe interponerse en un término prudencial contado a partir de la acción u omisión que amenaza o genera una afectación a los derechos fundamentales. Sobre el particular, en la Sentencia SU-961 de 1999 se indicó que “la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto”.

[133] Como en líneas atrás se explicó el artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela puede instaurarse para la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. Con base en ese contenido normativo, la jurisprudencia Constitucional ha señalado que este mecanismo constitucional procede excepcionalmente contra providencias judiciales.

En la sentencia fundadora C-543 de 1992, al declarar la inexequibilidad de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto Ley 2591 de 1991, la Corte fijó las siguientes reglas jurisprudenciales:

(i) por regla general, el recurso de amparo no procede contra providencias judiciales; (ii) la jurisdicción ordinaria es el escenario natural para resolver las controversias relativas a los derechos de los ciudadanos;

(iii) las decisiones de los jueces están revestidas por el efecto de la cosa juzgada, que garantiza la seguridad jurídica, como elemento esencial del Estado de Derecho; y, (iv) se debe respetar el principio la autonomía e independencia de los jueces. No obstante lo anterior, la Corte determinó que la tutela sí procede contra providencias judiciales cuando quiera que se presenten “ vías de hecho judiciales ”.

[134] El desarrollo de la precitada providencia judicial, las Salas de Revisión, así como la Sala Plena de esta Corporación han señalado que los principios de autonomía judicial y seguridad jurídica pueden ceder en aquellos casos en los que las autoridades judiciales, en lugar de proceder en derecho, fallan por fuera del orden jurídico y emiten providencias que constituyen auténticas “vías de hecho”.

Ahora bien, para efectos de determinar cuándo un juez actúa por fuera del orden jurídico, y en esa medida su decisión no se encuentre amparada por la cosa juzgada, la jurisprudencia ha determinado que se deben satisfacer ciertos requisitos de procedibilidad [135] .

En innumerables ocasiones [136] y, en especial, en la Sentencia de constitucionalidad C-590 de 2005, la Corte se ha pronunciado frente a las causales generales y específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Conforme se pasa a explicar, existen dos tipos de exigencias para que el juez constitucional evalúe si la acción de tutela es procedente en casos de censuras contra providencias judiciales.

Primeramente, se encuentran los denominados requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. En términos generales, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que la tutela procede únicamente cuando se verifica la concurrencia de la totalidad de los requisitos generales de procedencia. Estos son: (i) que la cuestión que se discuta tenga una evidente relevancia constitucional; (ii) que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iii) que se cumpla con el requisito de inmediatez; (iv) tratándose de una irregularidad procesal, la misma debe tener un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte accionante; (v) que la parte accionante identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados, y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible;

y, (vi) que no se trate de sentencias de tutela . [137] En segundo lugar, se encuentran las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Como ha sido explicado en amplia jurisprudencia de esta Corporación, mediante la sentencia C-590 de 2005 esta Corporación sistematizó las reglas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, precisando que son ocho las causales específicas en las que puede incurrir una autoridad judicial, estas son: ( i) Defecto orgánico , que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada carece, absolutamente, de competencia para ello;

(ii) Defecto procedimental absoluto , que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. [138] ; ( iii) Defecto fáctico , que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión;

(iv) Defecto material o sustantivo , en los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; ( v) Error inducido , que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales; ( vi) Decisión sin motivación , que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional; ( vii) Desconocimiento del precedente , hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado;

y, (viii) Violación directa de la Constitución , que se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce la Carta Política, ya sea porque: (a) deja de aplicar una disposición iusfundamental a un caso concreto;

o, porque (b) aplica la ley al margen de los dictados de la Constitución [139] ”. [140] Recapitulado lo anterior, la Sala Plena reitera que la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales depende de la concurrencia de los presupuestos generales y, al menos, de una causal específica de procedibilidad.

Ahora bien, en aproximación al problema jurídico planteado frente a los actos administrativos de carácter particular, en principio, la acción de tutela es improcedente, toda vez que existen los medios judiciales de control establecidos por el Legislador en la Ley 1437 de 2011, puntualmente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, la Corte Constitucional ha señalado que, de manera excepcional, la acción de tutela resulta procedente cuando

los actos administrativos definitivos, esto es, aquellos que crean modifican o extinguen una situación jurídica "(…) vulneran derechos fundamentales y existe la posibilidad de ocurrencia de un perjuicio irremediable, de tal manera que se haga necesaria la protección urgente de los mismos" [141] .

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos es excepcional y ocurre cuando la decisión de la administración es definitiva, vulnera derechos fundamentales y se está ante un perjuicio irremediable [142] .

En la anterior hipótesis, la tutela se concede transitoriamente [143] hasta tanto la situación sea definida por la jurisdicción competente [144] .

En lo concerniente a la utilización de la acción de tutela para controvertir actos administrativos por medio de los cuales se ejecutan órdenes judiciales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011, estos no son susceptibles de recursos ante la administración ni ante la jurisdicción. En el caso específico de los actos de trámite, porque estos tienen por objeto que la administración ejecute sus actuaciones y, en esa medida contribuyen a la efectiva realización de una actuación, más no le ponen fin a esta [145] . En el caso de los actos de ejecución, por cuanto se limitan a dar cumplimiento a decisiones de autoridades judiciales y, por tal razón, tampoco modifican, crean o extinguen situación jurídica alguna [146] .

En relación con la ejecución de las decisiones judiciales por parte de la administración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, las autoridades públicas tienen la obligación de cumplir las decisiones judiciales en un término de treinta días contado desde la comunicación de los fallos [147] . Dicha obligación fue objeto de pronunciamiento en Sentencia T-003 de 2018, en la que esta Corporación sostuvo que: " el incumplimiento de una decisión judicial vulnera y quebranta derechos y principios dentro del Estado Social de Derecho, el legislador estableció medidas y sanciones para evitar la ocurrencia de dicha conducta, por lo que, tratándose de funcionarios públicos, no acatar una decisión judicial puede acarrear sanciones en materia disciplinaria y/o penal ".

[148] Debido a que los actos de trámite o preparatorios buscan impulsar las actuaciones de la administración -los cuales posteriormente se materializan en actos administrativos de carácter definitivo-, la acción de tutela es, por regla general, improcedente. Esta misma regla es predicable del amparo contra actos de ejecución, toda vez que estos 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, razón suficiente para que, prima facie , no sea procedente reabrir el debate en el momento de su ejecución.

En Sentencia T-533 de 2014, la Sala Tercera de Revisión amparó el derecho al debido proceso de una ciudadana que, en su condición de cónyuge sobreviviente, y tras agotar el proceso contencioso administrativo correspondiente, vía tutela le fue reconocido el pago de la indemnización sustitutiva de su esposo. No obstante, al momento de ejecutar la sentencia del juez de lo contencioso administrativo, la UGPP liquidó un valor muy inferior al ordenado en la providencia. En dicha oportunidad, la Corte precisó que los actos administrativos de ejecución, en principio, no son susceptibles de impugnación, pues ello implicaría desconocer la cosa juzgada de un debate judicial ya concluido.

De acuerdo con lo anterior, solo es procedente iniciar un medio de control jurisdiccional cuando el acto administrativo realiza juicios, ya sea porque se verifican hechos o se dispone acerca de la aplicación del derecho, hipótesis en la cual no puede afirmarse que se esté en presencia de un acto de mera ejecución, "ya que, materialmente, como ocurre con los actos definitivos, se trata de una expresión de voluntad creadora de efectos jurídicos, en la que se define el alcance, la extensión e incluso la eficacia de una situación jurídica." Al respecto, esta Corporación en 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 fijó precisas reglas sobre dicha materia.

En efecto, por virtud de la Sentencia T-892 de 2013, la Sala Quinta de Revisión aplicó el tope de las mesadas pensionales en el marco del Decreto 546 de 1971, señalando que el reajuste de las pensiones al límite de 25 smlmv atiende a la justicia distributiva que debe permear el sistema de seguridad social en pensiones. En dicha providencia se estudió un caso en el que a la beneficiaria de la pensión, con fundamento en la Sentencia C-258 de 2013, se le aplicó de manera unilateral por parte del Instituto de los Seguros Sociales el tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes establecido en el Acto Legislativo 01 de 2005.

Posteriormente, en Sentencia T-320 de 2015, la Sala Quinta de Revisión de la Corte negó la tutela instaurada por un pensionado quien cuestionó el acto administrativo mediante el cual, en cumplimiento de la Sentencia C-258 de 2013, la Gobernación del Atlántico reajustó su mesada pensional y la redujo a los 25 smlmv. En dicha providencia esta Corporación reiteró que los actos administrativos de ejecución no son susceptibles de control judicial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo:

“Así las cosas, deviene importante aclarar que de conformidad con la línea jurisprudencial sostenida por el Consejo de Estado, todos aquellos actos administrativos encaminados a materializar el cumplimiento de una orden judicial no están sometidos a control de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni a ningún tipo de acción judicial ordinaria, pues de permitirse, se desconocería el principio de cosa juzgada .

Por tanto, si los jueces contenciosos aceptaran una acción de nulidad en contra de un acto de ejecución, la determinación a adoptar por parte del operador judicial no podría ser otra que la repetición de lo que se ordenó en la sentencia judicial que se acoge. Así lo ha indicado el máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando, en gracia de discusión, ha abordado dicha posibilidad.

Otro argumento, para inadmitir dicha posibilidad se contrae a la necesidad de evitar que con tal discurrir se genere la iniciación interminable de acciones judiciales encaminadas a controvertir los actos de ejecución, l o que contribuiría a la congestión judicial y socavaría, además del principio de cosa juzgada, el de seguridad jurídica (…)” (subrayado fuera del texto).

En la Sentencia T-615 de 2015 se declaró la improcedencia de varias acciones de tutela acumuladas en las que los demandantes cuestionaban los actos administrativos a través de los cuales el Fondo de Pensiones del Congreso de la República dio cumplimiento a la Sentencia C-258 de 2013, cuya parte resolutiva determinó que no pueden existir pensiones superiores a los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En la precitada sentencia se indicó que la jurisprudencia del Consejo de Estado [149] ha señalado que los actos dirigidos a dar cumplimiento a una orden de carácter judicial no son susceptibles del control de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni pueden ser controvertidos a través de acciones judiciales, porque ello implicaría desconocer una decisión judicial con carácter de cosa juzgada. En la parte pertinente del fallo se dijo:

“En efecto, ha indicado el Consejo de Estado que, aún si en gracia de discusión se aceptase la procedencia de la nulidad sobre un acto administrativo de ejecución, la consecuencia jurídica de ello sería la repetición de lo ordenado en la sentencia. En este sentido, la iniciación interminable de acciones judiciales o de recursos en la vía gubernativa dirigidos a controvertir actos de ejecución, devendría en la inobservancia del principio de cosa juzgada, e impediría la resolución efectiva de los conflictos suscitados en el marco de las distintas jurisdicciones”.

En la misma providencia, se precisó que los actos de ejecución pueden ser controvertidos judicialmente solo si se prueba que la administración pública se aparta del alcance de la providencia judicial y, en lugar de obedecer la cosa juzgada adoptada por una autoridad judicial, profiere decisiones de fondo que desbordan lo ordenado [150] .

En criterio de la Corte, si ello ocurre, no se está frente a un acto de ejecución sino ante un acto definitivo que pone fin a una actuación de la administración y que, por la irrazonable e inadecuada aplicación de una sentencia, se afectan

derechos fundamentales [151] .

Posteriormente, en la Sentencia de Unificación 210 de 2017 la Sala Plena sostuvo que el límite del monto de las pensiones fijado en 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes aplica para el sistema general de pensiones, incluyendo el régimen especial de magistrados, muchos de ellos pensionados de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 546 de 1971.

En la misma providencia SU-210 de 2017, la Corte se pronunció en el sentido de precisar que la decisión adoptada por virtud de la Sentencia C-258 de 2013 también se aplica a las pensiones reconocidas con anterioridad a las órdenes impartidas en esa sentencia de constitucionalidad, toda vez que los topes en las mesadas pensionales fueron previstos en el ordenamiento desde la expedición de la Ley 4 de 1976, la Ley 71 de 1988 y la Ley 100 de 1993.

Previamente, en sede de control abstracto de constitucionalidad, por medio de las sentencias C-089 y C-155 de 1997, la Corte determinó que cuando las normas especiales de los regímenes anteriores a la Ley 100 de 1993 no disponían de un límite cuantitativo para las mesadas, lo procedente era aplicar el tope señalado en las reglas generales de la Ley 100 de 1993 y, a la vez, precisó que la dispersión en los montos se resolvió en el sistema actual regido por el artículo 5° de la Ley 797 de 2003, que fijó el tope de las pensiones en 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Ese mismo criterio fue acogido por el Acto Legislativo 01 de 2005, con base en el cual la Sentencia C-258 de 2013, en su parte resolutiva, dispuso que, a partir del 1° de julio de 2013, ninguna pensión reconocida en aplicación del régimen demandado podrá superar los 25 smmlv.

[152] En la Sentencia T-360 de 2018 [153] , la Sala Quinta de Revisión examinó una acción de tutela formulada por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales –UGPP- contra una providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la que los jueces administrativos ejercieron control judicial y anularon un acto administrativo de ejecución en el que se dio cumplimiento a la parte resolutiva de la Sentencia C-258 de 2013.

En relación con el reajuste automático de las pensiones que superaran el tope de 25 smlmv, la Sala de Revisión reiteró que dichos actos no son susceptibles de control judicial y que, en esa medida, la decisión de la justicia ordinaria incurrió en un defecto sustantivo al desconocer la parte resolutiva de una sentencia de constitucionalidad, fijando las reglas que se transcriben a continuación:

“(i) Siguiendo el Acto Legislativo 01 de 2005, la Sentencia C-258 de 2013 impuso un tope para todas las mesadas pensionales con cargo a los recursos públicos; (ii) estos límites abarcan a pensiones reconocidas en virtud del régimen de transición [154] ;

(iii) cuando una mesada pensional no tiene un tope específico deben aplicarse las reglas generales, Ley 100 de 1993 y las disposiciones que la modifican [155] , en todo caso no puede excederse el tope de 25 smlmv; (iv) esta Corporación ya ha aplicado el tope de 25 smlmv a pensiones diferentes a las reconocidas en atención a la Ley 4 de 1992; (v) el desconocimiento de los topes pensionales implica la vulneración del principio y derecho fundamental a la igualdad y los principios del Sistema de Seguridad Social; y, adicionalmente, (vi) desconoce la sostenibilidad financiera, pues se trata de un sistema que se rige por subsidios en el cual la “ diferencia ” se paga con recursos públicos, por consiguiente, reconocer una mesada pensional sin topes afecta directamente el subsidio de quienes perciben menores ingresos económicos, limita la cobertura del sistema y la progresividad del mismo; por ende, (vii) resulta desproporcionado y contrario a los principios constitucionales del Estado Social de Derecho la interpretación según la cual las mesadas de quienes se encuentran en transición no están sujetas a tope. En esa medida, en dicha sentencia de constitucionalidad se estableció que “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.”; y (viii) el reajuste de los topes pensionales es automático, por consiguiente, los reajustes realizados son actos administrativos de cumplimiento .” (Subrayado añadido) A partir de esta

breve reconstrucción jurisprudencial, la Sala Plena reitera que, 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. Esta regla es aun más exigente cuando se trata de cuestionar actos administrativos de ejecución en el 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. En ese sentido, 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.

4. Resolución de los casos concretos A partir de las consideraciones generales expuestas, la Sala Plena determinará la procedencia de las nueve acciones de tutela acumuladas. Para tal efecto, en primer término, expondrá la decisión adoptada por virtud de la sentencia C-258 de 2013 y, a partir de las consideraciones y la parte resolutiva de dicha providencia judicial analizará los ocho casos en los que los accionantes cuestionan los actos administrativos mediante los cuales la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP- y el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República -FONPRECON- reajustaron automáticamente las mesadas pensionales hasta el tope de 25 salarios mínimos mensuales vigentes.

En la Sentencia C-258 de 2013, al analizar los subsidios que reciben las pensiones cuya cuantía excedía los veinticinco salarios mínimos, legales, mensuales, vigentes, la Corte señaló que una pensión de dos salarios mínimos recibía un subsidio estatal de 42.6%, mientras que las pensiones con mesadas altas, recibían un subsidio mayor. Sobre este aspecto, la Corte se pronunció en los siguientes términos:

“ En el caso de una persona que recibe 1 smmlv, el cúmulo de cotizaciones al final de su vida laboral asciende a $51 millones; sin embargo, para financiar una mesada vitalicia equivalente a 1smmlv, se requieren $139 millones, por lo cual el Estado debe subsidiar $88 millones, es decir, el 63,3%.

En el caso de una persona que recibe 2 smmlv, el cúmulo de cotizaciones al final de su vida laboral asciende a $102 millones; sin embargo, para financiar su pensión vitalicia se requieren $178 millones, por lo cual el Estado debe subsidiar $76 millones, es decir, el 42,6%.

En el caso de una persona que recibe 10 smmlv, el cúmulo de cotizaciones al final de su vida laboral asciende a $292 millones; sin embargo, para financiar su pensión vitalicia se requieren $428 millones, por lo cual el Estado debe subsidiar $136 millones, es decir, el 31,7%.

Finalmente, en el caso de una persona que recibe 25 smmlv, el cúmulo de cotizaciones al final de su vida laboral asciende a $730 millones; sin embargo, para financiar su pensión vitalicia se requieren $1.631 millones, por lo cual el Estado debe subsidiar $901 millones, es decir, el 55,2% .” La desproporción en el nivel de subsidios a las pensiones más altas llevó a la Corte a que, en aplicación de las Sentencias C-089 de 1997 y C-155 de 1997, y conforme al Acto Legislativo 01 de 2005, se dispusiera que las entidades administradoras del régimen de seguridad social debían reajustar automáticamente todas las pensiones al tope de 25 smlmv:

“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 resolutiva 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.

(…) En primer lugar, es claro que, a partir de esta sentencia, ninguna pensión, causada bajo el régimen especial de Congresistas consagrado en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, se podrá reconocer ni liquidar por fuera de las

condiciones que fijan la interpretación conforme a la Constitución.

En segundo lugar, como efecto inmediato de la sentencia, a partir del 1 de julio de 2013 y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podrá superar el tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por ello, todas las mesadas pensionales deberán ser reajustadas automáticamente a este tope por la autoridad administrativa." Para la Corte la fijación de topes pensionales encuentra su justificación en que se trata de un sistema administrado por subsidios con cargo a recursos públicos y, por lo tanto, se trata de una medida en beneficio de la igualdad, la sostenibilidad financiera, el interés público y la distribución equitativa de los recursos limitados del sistema de seguridad social en pensiones.

En desarrollo de las consideraciones transcritas, en la parte resolutiva de la precitada sentencia C-258 de 2013 la Corte dispuso: "Tercero.- Declarar EXEQUIBLES las restantes expresiones del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, relativas al régimen pensional de los congresistas y de los demás servidores públicos a quienes les resulte aplicable, en el entendido que:

(i) No puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1º de abril de 1994, no se encontraren afiliados al mismo.

(ii) 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 las cotizaciones respectivas.

(iii) Las reglas sobre ingreso base de liquidación (IBL) aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso.

(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.

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.

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 2003, en los términos del apartado de conclusiones de esta sentencia." Como se puede constatar, entonces, desde la emisión de la Sentencia C-258 de 2013, la Corte ordenó a todas las entidades que administran el régimen pensional financiado con recursos públicos reajustar de manera automática las mesadas que superaran el tope de 25 salarios mínimos mensuales vigentes.

4.1. Reiteración de jurisprudencia frente a actos administrativos de mero cumplimiento de la Constitución (Sentencias T-892 de 2013, T-320 de 2015, SU-210 de 2017, T-360 de 2018, entre otras) A partir de las órdenes impartidas en virtud de la sentencia C-258 de 2013, la Sala Plena examinará los actos administrativos a través de los cuales la UGPP y FONPRECON ordenaron el reajuste de las mesadas pensionales al tope de veinticinco salarios mínimos legales mensuales vigentes de ocho de los casos en estudio.

En el plenario se agrupan nueve diversos casos sobre los cuales en ocho de estos se observa lo siguiente: 4.1.1. (Caso 1) A folio 28 del cuaderno 1, dentro del expediente de tutela T-4.182.969 obra la comunicación con radicación UGPP 20139901902691 del 15 de julio de 2013 mediante la cual la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP- le

informa al accionante Sotero Carreño Gallo el reajuste de su mesada pensional, en cumplimiento de la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013.

4.1.2. (Caso 2) A folios 29 al 31 del cuaderno 1, dentro del expediente de tutela T-4.221.081 obra la comunicación con Radicación 21035021964161 del 22 de julio de 2013 mediante la cual la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP- le informa a la accionante Mirtha Patricia Linares Prieto el reajuste de su mesada pensional, en cumplimiento de la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013.

4.1.3. (Caso 3) A folio 191 del cuaderno 1, dentro del expediente de tutela T-4.318.503 obra la comunicación con Radicación UGPP 20139901902651 del 15 de julio de 2013 mediante la cual la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP- le informa al accionante Tarcisio Cáceres Toro el reajuste de su mesada pensional, en cumplimiento de la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013.

4.1.5. (Caso 5) A folios 139 al 142 del cuaderno 1, dentro del expediente de tutela T-4.544.286 obra la Resolución 0443 del 12 de julio de 2013 por la cual el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República -FONPRECON- le informa a la accionante Martha Cecilia Carmona Gutiérrez y a su hija Daniela Romero Carmona el reajuste de su mesada pensional, en cumplimiento de la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013.

4.1.6. (Caso 6) A folios 38 y 39 del cuaderno principal, dentro del expediente de tutela T-4.495.512 obra la comunicación con Radicación 20139901903751 del 15 de julio de 2013 mediante la cual la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP- le informa al accionante Narcés Lozano Hernández el reajuste de su mesada pensional, en cumplimiento de la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013.

4.1.7. (Caso 7) A folio 24 del cuaderno 1, dentro del expediente de tutela T-4.524.341 obra la comunicación con Radicación 20139901903231 del 15 de julio de 2013, mediante la cual la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP- le informa a la accionante Esperanza Gómez de Miranda el reajuste de su mesada pensional, en cumplimiento de la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013.

4.1.8. (Caso 8) A folios 185 al 188 del cuaderno 1, dentro del expediente de tutela T-4.583.404 obra la Resolución 0443 del 12 de julio de 2013 por la cual el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República -FONPRECON- le informa al accionante Guillermo Martinezguerra Zambrano el reajuste de su mesada pensional, en cumplimiento de la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013.

4.1.9. (Caso 9) A folio 20 del cuaderno 1, dentro del expediente de tutela T-4.943.574 obra la comunicación con radicación UGPP 20139901903851 del 15 de julio de 2013 mediante la cual la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP- le informa al accionante Jairo Maya Betancourt el reajuste de su mesada pensional, en cumplimiento de la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013.

Vistas las comunicaciones de reajuste pensional, la Corte encuentra que por su contenido 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. En ese sentido, los ocho actos administrativos relacionados se limitaron 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 smlmv.

Sobre los actos administrativos de ejecución derivados de la Sentencia C-258 de 2013, en Sentencia T-320 de 2015 la Sala Cuarta de Revisión 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 ." Es decir, de lo que se trata es de la aplicación de la ratio decidendi de la Sentencia C-258 de 2013 que, al aplicar el Acto Legislativo 01 de 2005,

determinó que a partir del 1º de julio de 2013 ninguna pensión reconocida con cargo a recursos públicos puede superar los 25 smlmv. Por consiguiente, cuando se trata 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 administrativos de ejecución serán de mero cumplimiento de la Constitución.

En concordancia con lo anterior, en Sentencia T-615 de 2016, la Sala Sexta de Revisión recalcó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que no procede la nulidad y restablecimiento del derecho cuando se trate de actos administrativos que den cumplimiento a una sentencia. En dicha oportunidad la Corte se pronunció en los siguientes términos:

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

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

” De esta manera, en aplicación de la jurisprudencia constitucional relativa al tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes contenida en la sentencia fundadora C-258 de 2013 y consolidado , entre otras, a través de las sentencias T-892 de 2013, T-320 de 2015 y SU-210 de 2017, la Sala Plena encuentra que las acciones de tutela interpuestas contra actos administrativos de ejecución en ocho de los nueve casos bajo estudio son improcedentes, razón por la cual se ordenará lo siguiente:

En los casos (i) –expediente T-4.182.969 de Sotero Carreño Gallo– y (vi) –expediente T-4.495.512 de Narcés Lozano Hernández– se revocarán los fallos de instancia y, en su lugar, se declarará improcedente la solicitud de amparo.

En los casos (ii) –expediente T-4.221.081 de Mirtha Patricia Linares Prieto– y (iii) –expediente T-4.318.503 de Tarcisio Cáceres Toro– se confirmarán los fallos de instancia, en cuanto declararon improcedentes la acción de tutela, pero por los motivos expuestos en esta providencia.

En el caso (v) –expediente T-4.544.286 de Martha Cecilia Carmona Gutiérrez– se ordenará revocar el fallo de segunda instancia proferido por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto tuteló los derechos fundamentales de la accionante y, en su lugar, se confirmará la sentencia de primera instancia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá que declaró improcedente la tutela.

En el caso (vii) –expediente T-4.524.341 de Esperanza Gómez de Miranda– se ordenará revocar el fallo de segunda instancia proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado, en cuanto tuteló los derechos de la accionante y, en su lugar, se confirmará el fallo de primera instancia proferido por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declaró improcedente el amparo, pero por las razones consignadas en la parte motiva de esta providencia.

En el caso (viii) –expediente T-4.583.404 de Guillermo Martinezguerra Zambrano– se ordenará revocar el fallo proferido por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en cuanto tuteló parcialmente el derecho al debido proceso del accionante y, en su lugar, se confirmará la sentencia de la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en cuanto declaró improcedente el amparo.

En el caso (ix) –expediente T-4.943.574 de Jairo Maya Betancourt– se revocará la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto protegió el derecho al debido proceso del accionante y, en su lugar, se

confirmará el fallo de primera instancia proferido por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declaró improcedente el amparo, pero por los motivos contenidos en esta providencia.

4.2. Caso (iv) –expediente T-4.418.027 de Francisco Álvaro Ramírez Rivera en representación del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República -FONPRECON- contra la sentencia de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado– La Ley 4 de 1992 estableció los criterios a partir de los cuales el Gobierno Nacional debe fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso de la República. Puntualmente, el artículo 17 de la citada ley establecía que las prestaciones de los representantes a la cámara y de los senadores no debían ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año, y por todo concepto, percibía el congresista, y que el valor de la mesada será aumentado en el mismo porcentaje en que se ajuste el salario mínimo legal. Asimismo, establecía que la liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se harían a partir del último ingreso promedio que por todo concepto devengaran los representantes y senadores en la fecha en que se reconociera la jubilación, el reajuste o la sustitución respectiva.

Mediante la sentencia C-608 de 1999 la Corte declaró exequible el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 con fundamento en que dicha norma establecía una pauta general frente a la forma de liquidación, reajuste o sustitución de las pensiones de los congresistas y, frente a lo cual, el Gobierno Nacional, dentro de sus competencias constitucionales, estaba facultado para reconocer gastos de representación y de salud, a favor de los miembros del Congreso. En dicha oportunidad, la Corte determinó que, si bien la Ley 4 de 1992 no establecía directamente las prestaciones sociales, delegaba en el Gobierno Nacional la posibilidad de tal reconocimiento.

De este modo, por virtud de la providencia en cita la Corte señaló que el régimen pensional de los congresistas, y el reconocimiento o no de gastos de transporte, viáticos, primas, etc., se justificaba en que no todos los miembros de las cámaras “ provienen de la capital de la República ni de sus cercanías y no siempre cuentan con otros ingresos distintos a sus emolumentos, para sufragar los gastos de vivienda y transporte que su función demanda. Como, a la inversa no todos encuentran dificultades al respecto, la disposición legal exige que los gastos y primas genéricamente autorizados se justifiquen, según las circunstancias, para que puedan singularizarse en virtud de los decretos que dicte el Gobierno en desarrollo de la ley marco ”. Es decir que, en atención a las específicas labores de los congresistas, la ley previó un trato diferenciado consistente en que en materia de su remuneración se aplica un régimen especial.

Como consecuencia de lo anterior, para la Corte la ley marco podía estipular un determinado porcentaje de la asignación como base para liquidar las pensiones de los miembros del Congreso. No obstante, respecto de liquidaciones, reajustes o sustituciones pensionales, se precisó que a los congresistas y a quienes se les aplique el régimen de la Ley 4 de 1992 “el derecho a la seguridad social, al ser individual, requiere que la apreciación de la pensión, el reajuste o la sustitución pensional sea efectuada de manera igualmente individual, atendiendo al ingreso de cada congresista a lo largo del periodo determinado por el legislador”.

A partir de lo anterior, por virtud de la sentencia C-608 de 1999 la Corte declaró exequible el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, precisando algunos aspectos sobre su alcance, como, por ejemplo, las expresión “por todo concepto”, señalando que esta no puede entenderse en el sentido que cualquier ingreso del congresista –aun aquellos que no tienen por objeto la remuneración de su actividad, que primordialmente es de representación política– sea considerado dentro de la base sobre la cual se calcula el monto de la pensión.

En ese sentido, la Corte señaló que sólo pueden tener tal carácter los factores que conforman la “asignación” del congresista, aquellos que tienen un carácter remuneratorio dentro del régimen especial, y que estén relacionados con la actividad del correspondiente miembro del congreso en el campo de la representación política y de la dignidad propia del cargo y de las funciones que le son inherentes. Como consecuencia de lo anterior, se dispuso que sería el Gobierno

Nacional el que debía establecer, caso a caso, qué elementos de la asignación de cada congresista, serían conceptualizados como remuneratorios.

Aunado a lo anterior, se indicó la forma en la que debía entenderse la expresión "último año", prevista en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, y que era el parámetro de tiempo que sirve de referencia para calcular el ingreso mensual promedio de cada congresista:

"…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 ingresos mensuales promedio puede 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." Sobre la aplicación de dicho marco normativo es preciso recordar que en sede de control concreto, por virtud de la sentencia T-781 de 2005 [156] , la Sala Segunda de Revisión al examinar el caso de un ciudadano que se desempeñó como representante a la cámara durante el periodo comprendido entre 1978 y 1990, y quien padecía un tumor cancerígeno en el cerebro, al solicitar el amparo transitorio de sus derechos fundamentales para que se le liquidara el reajuste especial de acuerdo con el 75% de lo que devengaba un parlamentario al momento de reconocérsele tal reajuste (año 2002), la Corte, amparándose en las consideraciones de la sentencia de unificación SU-975 de 2003, se pronunció en los siguientes términos:

"(…) existe una errada percepción por parte de algunos excongresistas sobre el contenido del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 y de unas sentencias de la Corte en acciones de tutela, con las que llegan a conclusiones que no corresponden a la realidad jurídica de las distintas situaciones en que se encuentran quienes fueron congresistas antes y después de la Constitución Política de 1991. // Este asunto fue ampliamente explicado por la Corte en la sentencia SU-975 de 2003, que analizó las varias situaciones en que se pueden encontrar los congresistas y los ex congresistas, según hubieren adquirido el derecho a la pensión antes o después de la Ley 4ª de 1992, de la Ley 100 de 1993 y de los decretos expedidos con base en cada una de tales leyes, en razón del nuevo régimen de inhabilidades e incompatibilidades que consagró la Constitución de 1991, lo que condujo a la ley a referirse separadamente, para efectos de pensión, a los derechos de quienes fueron congresistas antes y a quienes lo fueron después de la nueva Carta" .

Con fundamento en la consideración transcrita, la Sala de Revisión concluyó que FONPRECON no incurrió en vía de hecho administrativa al no liquidar el reajuste pensional de acuerdo con el 75% de lo que devengaba un parlamentario al momento de reconocérsele tal reajuste.

Posteriormente, en Sentencia T-859 de 2012, la Sala Quinta de Revisión al conocer dos acciones de tutela contra providencias judiciales del Consejo de Estado, reiteró la misma regla jurisprudencial y, consecuentemente, amparó el derecho fundamental al debido proceso del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, específicamente en relación con la fórmula para calcular la reliquidación de la pensión de un excongresista:

"De esta manera, lo dicho en la sentencia C-608/99, con respecto a que el ingreso mensual promedio, al cual se le debe aplicar el 75% para calcular el monto de la mesada pensional, debe estimarse conforme a lo devengado por el aspirante a

la pensión y no por los congresistas en abstracto, constituye la ratio decidendi de dicho pronunciamiento, cualquier otro entendimiento sería contrario al Estatuto Superior, toda vez que atentaría contra los principios de solidaridad, universalidad y eficiencia de la seguridad social, la vigencia de un orden justo, el derecho a la igualdad, y la sostenibilidad financiera del sistema.

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 parlamentario, individualmente considerado, no es un obiter dicta y, por el contrario, constituye un parámetro de interpretación obligatorio de la norma en cuestión." Pues bien, en el caso (iv) se examina la acción de tutela formulada por el director de del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República FONPRECON contra la sentencia del 22 de marzo de 2012, mediante la cual la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la sentencia del 6 de octubre de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Luis Javier Velásquez Restrepo.

En la providencia de nulidad y restablecimiento del derecho se ordenó reajustar el valor de la pensión mensual vitalicia de jubilación reconocida, teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los congresistas en la fecha en que se reconoció la pensión de jubilación sin ser inferior su monto al 75%, de tal manera que la base de la liquidación debió ser lo que recibían los representantes a la Cámara antes del año 2001 y no conforme a lo devengado por el actor el último año de servicios. Estas decisiones judiciales dieron lugar a que la mesada pensional del precitado congresista superara el tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En criterio del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República -FONPRECON-, el reajuste de la pensión del señor Luis Javier Velásquez Restrepo debe realizarse conforme al artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 y de acuerdo con las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional en la sentencia C-608 de 1999, es decir, con base en el último salario devengado por el congresista.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en este último caso se trata de una acción de tutela interpuesta contra una providencia judicial, y en atención a las consideraciones generales de esta providencia, en primer término, la Sala Plena debe verificar el cumplimiento de las condiciones generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de tal manera que de encontrarse acreditados los presupuestos para su procedencia, se realice el examen de las causales específicas de procedibilidad.

4.2.1. Condiciones generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales 4.2.1.1. Relevancia constitucional La acción de tutela formulada por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República está relacionada con el respeto del precedente judicial de esta Corporación, razón por la cual se trata de un asunto de evidente relevancia constitucional, toda vez que se discute el acatamiento de las decisiones de constitucionalidad de esta Corporación y la consecuente amenaza o vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de la entidad accionante.

4.2.1.2. Identificación de los hechos que generan la vulneración y oportuna alegación de los mismos al interior del proceso Tanto en el escrito de apelación interpuesto contra la sentencia del 6 de octubre de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como en la acción de tutela que originó este proceso de amparo, la entidad accionante identificó los hechos en que se fundamenta la solicitud de amparo, señalando que el yerro en que presuntamente incurrió la providencia cuestionada consiste en la inaplicación de las reglas fijadas por la Corte Constitucional en las tantas veces referenciadas sentencias C-608 de 1999 y C-258 de 2013.

4.2.1.3. Inmediatez La providencia censurada fue proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, el 22 de marzo de 2012 y notificada el 8 de junio de la misma anualidad [157] . El 25 de octubre de 2012, el Director

General y Representante Legal del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República instauró acción de tutela contra la precitada decisión judicial, esto es, transcurrieron cuatro meses desde su notificación. Lo anterior permite constatar que el término para iniciar el medio de amparo es razonable según las circunstancias del asunto, en los que la alegada vulneración al derecho al debido proceso tiene efectos permanentes y actuales en el tiempo [158] .

4.2.1.4. Subsidiariedad Al señor Luis Javier Velásquez Restrepo, mediante sentencia del 22 de marzo de 2012 el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, le reconoció el reajuste de su pensión mensual vitalicia de jubilación, teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los congresistas en la fecha en que se reconoció la pensión de jubilación, sin ser inferior al 75% del salario de un parlamentario.

La entidad accionante sostiene que la sentencia proferida el 22 de marzo de 2012 por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, desconoció la sentencia C-608 de 1999, puntualmente en cuanto a las reglas fijadas en relación con el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 sobre la forma de liquidar los reajustes pensionales.

Para efectos del examen de subsidiariedad, el primer aspecto que debe examinarse tiene que ver con la idoneidad del recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 y si el mismo es apto para cuestionar la sentencia emitida por la jurisdicción contencioso administrativa.

En este punto, es preciso recordar que el reproche de la entidad accionante se relaciona con que las actuaciones judiciales censuradas, desconocieron el precedente de la Corte sobre el alcance del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, contenido en la Sentencia C-608 de 1999:

“Pese a la clara sentencia de constitucionalidad, que expresamente determina una exequibilidad condicionada del artículo 17 de la ley de 1992, la Corporación accionada, en su sala de decisión de forma manifiestamente simplista e ilegal desconoció la exequibilidad condicionada de la norma y falló como si esta no existiera” [159] .

En la Sentencia SU-068 de 2018 la Corte señaló que el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 consagra las causales de revisión en cuatro grupos [160] diferenciados, a saber: (i) las contempladas en los numerales 2, 3 y 4, cuyo fundamento es la configuración de ilícitos y se fundan en la necesidad de obtener una sentencia conforme a derecho frente a la ocurrencia de hechos delictivos o fraudulentos que fueron determinantes para la adopción de la decisión; (ii) las causales consagradas en los numerales 1 y 6 cuyo objetivo consiste en corregir los errores generados por circunstancias desconocidas al momento de proferir la sentencia cuestionada, que de haberlo conocido, hubiesen originado una providencia distinta; (iii) las enumeraciones 5 y 8 del CPACA cuya finalidad está dada por corregir la nulidad de una sentencia que no era apelable y proteger la intangibilidad de la cosa juzgada; y, finalmente, (iv) la causal 7 que permite la revisión de sentencias que reconocieron prestaciones periódicas sin tener las aptitudes legales para tal efecto.

Ahora bien, sobre esta precisa materia el artículo 20 [161] de la Ley 797 de 2003 establece el recurso de revisión para el reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública.

En la sentencia T-212 de 2018 la Sala Sexta de Revisión sistematizó las reglas a partir de las cuales se determina el requisito de subsidiariedad para la procedencia de acciones de tutela contra providencias judiciales presentadas por parte de los fondos pensionales, a saber:

“ (i) Por regla general las acciones de tutela que pretendan controvertir providencias judiciales que ordenaron algún tipo de reconocimiento prestacional periódico con abuso del derecho, son improcedentes .

(ii) Esa improcedencia general del amparo obedece a la existencia del recurso extraordinario de revisión dispuesto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, siempre y cuando se interponga dentro de la oportunidad establecida en el artículo 251 de la Ley 1437 de 2011 (cinco años contados a partir de la fecha de ejecutoria de la providencia judicial) o en la Sentencia SU-427 de 2016 (cinco años contados a partir del 12 de junio de 2013, en el caso de que sean providencias

judiciales proferidas antes de la fecha de sucesión de la UGPP en la representación judicial de CAJANAL, o a partir de la fecha de ejecutoria).

(iii) La legitimación para interponer el recurso extraordinario de revisión por la configuración de un abuso del derecho recae, además de los sujetos establecidos en la Ley 797 de 2003, en cabeza de las administradoras de pensiones encargadas del pago de las prestaciones periódicas reconocidas de manera irregular.

(iv) Excepcionalmente, las acciones de tutela interpuestas por las administradoras de pensiones para controvertir providencias judiciales por abuso del derecho, serán procedentes si tal abuso del derecho es de carácter palmario .

(v) Para la identificación de un abuso palmario del derecho en materia pensional debe realizar un análisis en conjunto de las diversas circunstancias presentes en los casos concretos y para el efecto se puede acudir a los criterios y pautas de interpretación fijados en las Sentencias SU-427 de 2016, SU-395 de 2017 y SU-631 de 2017 , relacionados con la existencia de incrementos pensionales desproporcionados, no correspondencia entre el monto de la pensión y la historia laboral, ventajas irrazonables como el desconocimiento de topes pensionales y/o vinculaciones precarias. El accionante tiene la carga de aportar la información necesaria, pertinente y conducente para establecer la existencia del abuso palmario del derecho y, así, que en el caso concreto procede excepcionalmente la acción de tutela. En todo caso, la Corte Constitucional, sus distintas Salas de Revisión y los jueces de tutela, con base en los principios de autonomía e independencia judicial, se encuentran en libertad para establecer su convencimiento sobre el caso concreto y sobre si existe o no un abuso del derecho de carácter palmario.

(vi) En los casos en los que se acredite un abuso palmario del derecho y se decida de fondo el caso se adoptarán medidas para no afectar los derechos fundamentales de los implicados en la causa, tales como establecer un período de gracia de seis meses para hacer el reajuste pensional y/o no hacer exigible el reintegro de sumas ya canceladas.” Así las cosas, ante la existencia de otro mecanismo judicial, como en efecto lo es el recurso extraordinario de revisión consagrado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en principio, las acciones de tutela interpuestas por las administradoras de pensiones para cuestionar decisiones judiciales son improcedentes.

No obstante lo anterior, e sa improcedencia como regla general de las acciones de tutela, tiene una excepción fijada por la jurisprudencia constitucional [162] , consistente en que la acción de tutela sí es procedente en casos en los que se presente un abuso palmario del derecho.

Si bien el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 habilitaba para que en el caso bajo estudio el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República FONPRECON presentara el correspondiente recurso de revisión, no obstante para la época de interposición de la acción de tutela la jurisprudencia en vigor de la Corte Constitucional no se había pronunciado frente a la excepción consistente en el abuso palmario del derecho. De esta manera, el mecanismo de revisión no resultaba idóneo y eficaz para la protección de los derechos invocados por la entidad accionante.

A pesar de lo anterior, en el presente caso la Sala Plena observa dos situaciones sobrevinientes que dan lugar a la carencia actual de objeto. En primer término, es preciso recordar que la sentencia cuestionada por FONPRECON data del 22 de marzo de 2012 y que con posterioridad a ello la Corte Constitucional profirió la sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013. Por consiguiente, la emisión de dicha providencia de control abstracto , comporta un hecho sobreviniente a la interposición de la acción de tutela ahora 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.

Sobre ese aspecto, esta Corporación ha señalado que la acción de tutela resulta inocua cuando durante el trámite del proceso, la situación que genera la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados es superada o finalmente produce el daño que se pretendía evitar con la solicitud de amparo, ya que en estos supuestos, la tutela no es

un mecanismo judicial adecuado, pues ante la ausencia de supuestos fácticos, la decisión que pudiese tomar el juez en el caso concreto para resolver la pretensión, se convertiría en ineficaz.

De este modo, si la acción de tutela busca ordenar a una autoridad pública o a un particular que actúe o deje de hacerlo, y antes del pronunciamiento judicial ello se logra, se está frente a un hecho superado, porque desaparece la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional [163] ha precisado que el fenómeno de la carencia actual de objeto se puede presentar en los siguientes eventos: (i) por hecho superado; (ii) por daño consumado; y, (iii) por una situación sobreviniente.

El fenómeno del hecho superado "se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que 'carece' de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela" [164] .

Es decir, el hecho superado significa la observancia de las pretensiones del accionante a partir de una conducta realizada por el transgresor.

La jurisprudencia constitucional [165] ha señalado que el daño consumado se presenta cuando "la amenaza o la vulneración del derecho fundamental han producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela. La configuración de este supuesto ha sido declarada por la Corte, por ejemplo, en los casos en que el solicitante de un tratamiento médico fallece durante el trámite de la acción como consecuencia del obrar negligente de su E.P.S., o cuando quien invocaba el derecho a la vivienda digna fue desalojado en el curso del proceso del inmueble que habitaba.

" En tal caso si la consumación del daño ocurre durante el trámite de la acción, es deber del juez constitucional pronunciarse sobre el fondo del asunto con propósito de evitar que situaciones con iguales características se produzcan en el futuro.

Finalmente, sobre el acaecimiento de una situación sobreviniente, en sentencia T-481 de 2016, la Corte sostuvo "una tercera modalidad de eventos en los que la protección pretendida del juez de tutela termina por carecer por completo de objeto y es en aquellos casos en que como producto del acaecimiento de una 'situación sobreviniente' que no tiene origen en el obrar de la entidad accionada la vulneración predicada ya no tiene lugar, ya sea porque el actor mismo asumió la carga que no le correspondía, o porque a raíz de dicha situación, perdió interés en el resultado de la Litis.

Así, de acuerdo con la consideración transcrita el factor a partir del cual se supera la eventual vulneración de derechos no necesariamente está relacionado con el accionar del sujeto pasivo del trámite tutelar.

Pues bien, conforme a lo expuesto en el acápite de las actuaciones de este trámite de tutela (Supra 4.3. pág. 24) , a folio 163 y siguientes del plenario obran las actuaciones administrativas mediante las cuales el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República -FONPRECON- en cumplimiento de la sentencia C-258 de 2013, redujo la mesada pensional del señor Luis Javier Velásquez Restrepo al tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Contra dicha decisión, el señor Luis Javier Velásquez Restrepo, el día 5 de agosto de 2013 interpuso recurso de reposición (folio 167 Cuad. 4), el cual fue resuelto por FONPRECON mediante acto administrativo del 15 de agosto de 2013 (folios 168-170 Cuad. 4), decretando su improcedencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En tales circunstancias, la Sala Plena observa que al margen de la interposición de la acción de tutela el 25 de octubre de 2012 en contra de la providencia judicial de nulidad y restablecimiento del derecho fallada por el Consejo de Estado en ese 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 en el caso bajo estudio se configurara la carencia actual de objeto. Sobre este aspecto, la Corte encuentra 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. En términos extremadamente simples, los efectos de la sentencia C-258 de 2013 automáticamente acarrearon 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 permite a la Sala Plena 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, toda vez que desde el mes de agosto del año 2013, como consecuencia del cumplimiento de la sentencia C-258 de 2013, efectivamente se redujo el tope de la mesada pensional del señor Luis Javier Velásquez Restrepo .

Así las cosas , corroborada la carencia actual de objeto por el acaecimiento de situaciones sobrevinientes, en el presente caso se hace innecesario proceder al estudio de las causales específicas de procedibilidad alegadas por la parte accionante.

5. Síntesis 5.1. 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 contencioso administrativa 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.

5.2. Problema jurídico A partir de los hechos anteriormente descritos, la Sala Plena planteó los problemas jurídicos consistentes en: (i) determinar si la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP- y el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República –FONPRECON- vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de los accionantes, al reajustar las mesadas pensionales al tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en cumplimiento de la sentencia C-258 de 2013, presuntamente sin agotar un procedimiento administrativo que garantizara el derecho de defensa y contradicción; y, (ii) determinar si el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, con la emisión de la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho del 22 de marzo de 2012, incurrió en un defecto sustantivo y en un defecto por desconocimiento del precedente judicial (Sentencia C-608 de 1999), al ordenar reliquidar la pensión con base en el 75% la remuneración obtenida durante el último año de servicios, por cualquier congresista y no con base en lo efectivamente devengado por el señor Luis Javier Velázquez Restrepo, lo

cual dio lugar al reconocimiento de una mesada pensional que superó el tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

5.3. Regla de decisión Para resolver los problemas jurídicos formulados, la Sala Plena reiteró la jurisprudencia constitucional [166] 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 veinticinco 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 limitaron 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 smlmv.

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 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, consistentes en 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 ese 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 acarrearon 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 .

III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR el fallo de segunda instancia proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 16 de octubre de 2013, y el proferido en primera instancia por el Juzgado Trece Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá el 3 de septiembre de 2013, en cuanto tutelaron los derechos invocados por el señor Sotero Carreño Gallo (Expediente T-4.182.969) . En su lugar, DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela.

SEGUNDO.- CONFIRMAR el fallo proferido en primera instancia por el Juzgado Veintiséis Penal del Circuito Judicial con Función de Conocimiento de Bogotá del 15 de octubre de 2013, así como el de segunda instancia proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá del 19 de noviembre del mismo año, por medio de los cuales se declaró improcedente la acción de tutela instaurada por la ciudadana Mirtha Patricia Linares Prieto contra la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP- (Expediente T-4.221.081) .

TERCERO.- CONFIRMAR el fallo proferido en primera instancia por el Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil del Circuito Piloto de Oralidad de Bogotá del 23 de enero de 2014, así como el de segunda instancia proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 13 de febrero del mismo año, mediante los cuales se declaró improcedente la acción de tutela instaurada por el ciudadano Tarsicio Cáceres Toro contra la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP- (Expediente T-4.318.503) .

CUARTO.- REVOCAR la sentencia de segunda instancia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 21 de mayo de 2014, por la cual modificó el fallo de primera instancia emitido el 13 de noviembre de 2013 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que negó el amparo solicitado por el Francisco Álvaro Ramírez Rivera, en calidad de Director del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República -FONPRECON- (T-4.418.027) . En su lugar, DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO por hechos sobrevinientes, de acuerdo con la parte motiva de esta providencia.

QUINTO.- REVOCAR el fallo proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 9 de julio de 2014, mediante el cual ordenó amparar el derecho fundamental al debido proceso de Martha Cecilia Carmona Gutiérrez y su menor hija Daniela Romero Carmona y, en su lugar, CONFIRMAR el fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en cuanto declaró improcedente el amparo solicitado por la accionante (Expediente T-4.544.286) .

SEXTO.- REVOCAR el fallo proferido en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, el 28 de julio de 2014, así como el fallo de primera instancia emitido por el Juzgado Once Laboral del

Circuito de Bogotá el 20 de junio de 2014 (Expediente T-4.495.512) . En su lugar, DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela instaurada por el ciudadano Narces Lozano Hernández.

SÉPTIMO.- REVOCAR el fallo proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, el 17 de julio de 2014, por el cual tuteló el derecho fundamental al debido proceso de la ciudadana Esperanza Gómez de Miranda y, en su lugar, CONFIRMAR el fallo de primera instancia proferido por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en cuanto declaró improcedente el amparo solicitado, pero por los motivos consignados en esta providencia (Expediente T-4.525.341) .

OCTAVO.- REVOCAR el fallo proferido en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, del 16 de julio de 2014 y, en su lugar, CONFIRMAR la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, del 28 de octubre de 2004, por la cual declaró improcedente el amparo solicitado por Guillermo Martínezguerra Zambrano (Expediente T-4.583.404) .

NOVENO.- REVOCAR el fallo proferido en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, el 16 de febrero de 2015, por el cual amparó los derechos al debido proceso y a la seguridad social de Jairo Maya Betancourt y, en su lugar, CONFIRMAR el fallo de primera instancia proferido por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declaró improcedente el amparo solicitado, pero por las razones consignadas en la parte considerativa de esta providencia (Expediente T-4.943.574) .

DÉCIMO.- Líbrense por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991. Notifíquese, y cúmplase. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Presidenta Ausente con excusa CARLOS BERNAL PULIDO Magistrado DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado Ausente con excusa ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Magistrado CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS Magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS Magistrado Con aclaración de voto MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Seleccionado por auto del 30 de enero de 2014.

[2] Seleccionado por auto del 30 de abril de 2014, proferido por la Sala de Selección número Cuatro. [3] Seleccionado por auto del 10 de julio de 2014, proferido por la Sala de Selección número Siete.

[4] Seleccionado por auto del 20 de octubre de 2014, proferido por la Sala de Selección número Diez. [5] Seleccionado por auto del 22 de septiembre de 2014, proferido por la Sala de Selección número Nueve.

[6] Seleccionado por auto del 6 de octubre de 2014, proferido por la Sala de Selección número Diez. [7] Seleccionado por auto del 10 de noviembre de 2014, proferido por la Sala de Selección número Once.

[8] Seleccionado por auto del 20 de octubre de 2014, proferido por la Sala de Selección número Diez. [9] Folio 28, cuaderno principal. [10] Folios 39 al 45 del cuaderno principal.

[11] El artículo 3 de la Ley 797 de 2003, el Decreto 510 de 2003, el inciso 4 y parágrafo del artículo 18 de la Ley 100 de 1993, el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, la Ley 71 de 1988, el Decreto 314 de 1994, la sentencia C-089 de 1997, C-155 de 1999 y el acto legislativo 01 de 2005 [12] Folios 62 al 80 del cuaderno de segunda instancia.

[13] Folios 87 al 102 del cuaderno principal. [14] Folios 130 al 135 del cuaderno principal. [15] Folio 135 del cuaderno principal. [16] Folios 10 al 15 del segundo cuaderno.

[17] Folios 15 al 19 del cuaderno principal. [18] Folios 20 al 24 del cuaderno principal. [19] Folio 28 del cuaderno principal. [20] Folios 29 y 30 del cuaderno principal.

[21] Folios 46 y 47 del cuaderno principal. [22] Folios 48 al 50 del cuaderno principal. [23] Folios 39 al 45 del cuaderno principal. [24] Folio 103 del cuaderno principal.

[25] Folios 62 al 80 del cuaderno principal. [26] Folio 128 del cuaderno principal. [27] Folios 87 al 102 del cuaderno principal. [28] Folios 10 al 15 del cuaderno de segunda instancia.

[29] El 8 de octubre de 2015 el magistrado Alberto Rojas Ríos presentó impedimento ante la Sala Plena para conocer de este trámite de tutela, el cual no fue aceptado.

[30] Folio 29 y subsiguientes del cuaderno principal del expediente de tutela T-4221081. [31] Folio 6 del cuaderno principal. [32] Folios 51 al 61 del cuaderno principal.

[33] Folios 81 al 84 del cuaderno principal. [34] Folios 8 al 14 del cuaderno principal. [35] Folios 43 al 47 del cuaderno principal. [36] Folios 15 al 20 del cuaderno principal.

[37] Folios 21 al 23 del cuaderno principal. [38] Folios 24 al 28 del cuaderno principal. [39] Folios 29 al 31 del cuaderno principal. [40] Folios 32 al 37 del cuaderno principal.

[41] Folios 38 al 42 del cuaderno principal. [42] Folios 51 al 61 del cuaderno principal. [43] Folios 81 al 84 del cuaderno principal. [44] Folios 73 al 84 del cuaderno de segunda instancia.

[45] Folio 168, cuaderno primero. [46] Folios 211 al 217 del cuaderno principal. [47] Folios 3 al 15 del cuaderno de segunda instancia. [48] Folios 1 y 2 del cuaderno principal.

[49] Folios 12 al 14 del cuaderno principal. [50] Folios 7 al 11 del cuaderno principal. [51] Folios 3 al 6 del cuaderno principal. [52] Folios 191 del cuaderno principal.

[53] Folios 230 al 234 del cuaderno principal. [54] Folios 3 al 15 del cuaderno de segunda instancia. [55] Folios 27 al 33 del cuaderno de segunda instancia.

[56] Folio 24. [57] Folio 13 Cuaderno 4. [58] Folios 15 al 22 del cuaderno original. [59] Folios 53 al 77 del cuaderno original. [60] Folio 23 del cuaderno original.

[61] Folio 163 y siguientes Cuad 4. [62] folio 167 Cuad. 4. [63] (folios 168-170 Cuad. 4). [64] Folios 104 al 113 del cuaderno original. [65] Folios 121 al 135 del cuaderno original.

[66] Folios 148 al 155 del cuaderno original. [67] Folio 141 del cuaderno 1 del expediente de tutela. [68] Folio 2 del cuaderno principal. [69] Folios 3 al 12 del cuaderno principal.

[70] Folios 13 al 45 del cuaderno principal. [71] Folios 47 al 78 del cuaderno principal. [72] Folios 139 al 142 del cuaderno principal. [73] Folios 216 al 229 del cuaderno principal.

[74] Folios 233 al 235 del cuaderno principal. [75] Folios 3 al 22 del cuaderno de segunda instancia. [76] Folio 40. [77] Folio 3 del cuaderno principal.

[78] Folios 63 al 70 del cuaderno principal. [79] Folio 64 del cuaderno principal. [80] Folios 22 al 36 del cuaderno principal. [81] Folio 38 del cuaderno principal.

[82] Folio 39 del cuaderno principal. [83] Folio 40 del cuaderno principal. [84] Folios 41 y 42 del cuaderno principal. [85] Folios 78 al 86 del cuaderno principal.

[86] Folios 89 al 96 del cuaderno principal. [87] Folios 9 al 21 del cuaderno de segunda instancia. [88] Folios 20 al 28 del cuaderno del Consejo de Estado.

[89] Folios 29 al 31 del cuaderno del Consejo de Estado. [90] Folios 118 y 119 del cuaderno del Consejo de Estado. [91] Folio 21 del cuaderno original.

[92] Folios 25 al 27 del cuaderno original. [93] Folios 32 al 63 del cuaderno del Consejo de Estado. [94] Folios 36 al 53 del cuaderno del Consejo de Estado.

[95] Folios 121 al 129 del cuaderno del Consejo de Estado. [96] Folios 139 l 146 del cuaderno del Consejo de Estado. [97] Folios 181 al 208 del cuaderno del Consejo de Estado.

[98] Folios 91 al 104 del cuaderno original. [99] Folios 120 al 123 del cuaderno original. [100] Folios 126 al 134 del cuaderno original. [101] Folios 139 al 150 del cuaderno original.

[102] Al respecto, el accionante no realiza un pronunciamiento detallado sobre el estudio que se realizó en dicha sentencia. [103] Folios 292 al 339 del cuaderno original.

[104] Folios 36 al 42 del cuaderno original. [105] Folios 43 al 46 del cuaderno original. [106] Folios 47 al 68 del cuaderno original. [107] Folios 69 al 79 del cuaderno original.

[108] Folios 80 al 82 del cuaderno original. [109] Folios 151 al 154 del cuaderno original. [110] Folios 155 al 157 del cuaderno original. [111] Folios 158 al 162 del cuaderno original.

[112] Folios 126 al 134 del cuaderno original. [113] Folios 173 al 184 del cuaderno original. [114] Folios 292 al 339 del cuaderno original. [115] Folios 33 al 36 del cuaderno original.

[116] Folios 50 al 55 del cuaderno original. [117] Folios 162 al 171 del cuaderno original. [118] Folios 179 al 184 del cuaderno original. [119] Folios 197 al 208 del cuaderno original.

[120] Folio 271 del cuaderno original. [121] Folios 513 al 535 del cuaderno original. [122] Folios 8 al 15 del cuaderno original. [123] Folios 16 al 19 del cuaderno original.

[124] Folio 20 del cuaderno original. [125] Folio 271 del cuaderno original. [126] Folios 162 al 168 del cuaderno original. [127] Folios 179 al 184 del cuaderno original.

[128] Folios 197 al 208 del cuaderno original. [129] Folios 513 al 533 del cuaderno original. [130] Folios 577 al 580 del cuaderno original. [131] En dos casos, los accionantes instauraron la tutela no sólo contra la entidad encargada de pagar la mesada pensional, sino, adicionalmente, contra la Corte Constitucional, por considerar que con la expedición de la sentencia C-258 de 2013 se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social. En estos casos, la Sección Quinta del Consejo de Estado consideró que la aplicación de la sentencia C-258 de 2013 vulneró los derechos adquiridos de los pensionados e implicó una regresión en los derechos sociales de los accionantes.

[132] Sentencias T-615 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz), T-320 de 2015 (M.P. Eduardo Mendoza) y T-360 de 2018 (M.P. Antonio José Lizarazo).

[133] Cfr. Sentencia SU-961 de 1999. [134] Cfr . Sentencia C-543 de 1992. [135] Así por ejemplo se puede consultar la Sentencia T-079 de 1993 en la que la Corte desarrolló con mayor profundidad la doctrina de la “ vía de hecho judicial ”.

Posteriores sentencias señalaron que la tutela podía proceder contra sentencias que no fueran vías de hecho siempre que contra las mismas no existiera recurso alguno, que violaran directa o indirectamente los derechos fundamentales, por ejemplo porque llevaran o indujeran a error a los funcionarios judiciales (Sentencia SU-014 de 2001), que presentaran graves problemas en la justificación de la decisión (Sentencia T-114 de 2002), que desconocieran el precedente judicial (Sentencias SU-640 de 1998 y SU-168 de 1999), que constituyeran una interpretación contraria a la Constitución (Sentencias SU-1184 de 2001, T-1625 de 2000, T-1031 de 2001), y que implicaran una violación manifiesta de la Constitución (Sentencia T-522 de 2001).

[136] Al respecto, se pueden consultar las Sentencias T-231 de 1994, T-008 de 1998, SU-640 de 1998, SU-168 de 1999, T-1625 de 2000, SU-014 de 2001, T-522 de 2001, T-1031 de 2001, SU-1184 de 2001 y T-114 de 2002.

[137] Cfr . Sentencia C-590 de 2005. [138] Es importante precisar que la jurisprudencia constitucional, adicionalmente, ha desarrollado una segunda modalidad del defecto procedimental denominada " por exceso ritual manifiesto ", que a pesar de no estar incluida en el conjunto de los tipos establecidos en la Sentencia C-590 de 2005, hace parte integral de la doctrina de la tutela contra providencia judicial que ha desarrollado la Corte. Esta forma de estructuración de aquel vicio de las providencias judiciales ha sido desarrollada por las Sentencias T-1306 de 2001, T-974 de 2003, T-973 de 2004, T- y T-599 de 2009, entre otras.

[139] Cfr . Sentencia SU-198 de 2013. [140] Cfr . Sentencia C-590 de 2005. [141] Cfr. Sentencia T- 405 de 2018, Sentencia T-012 de 2009. [142] Cfr.

Sentencia T- 560 de 2017, Sentencia T-016 de 2008, T-012 de 2009, T-041 de 2013, Consultar sobre este tema las sentencias T-719 de 2003, T-436 de 2007.

[143] Cfr. Sentencias T-278 de 1995, T-1068 de 2000 y T-043 de 2007. En este tema la jurisprudencia constitucional ha decantado los elementos que deben concurrir en el acaecimiento de un perjuicio irremediable: (i) que se esté ante un perjuicio inminente o próximo a suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño;(ii) el perjuicio debe ser grave , esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica, altamente significativo para la persona; (iii) se requieran de medidas urgentes para superar el daño, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y (iv) las medidas de protección deben ser impostergables , lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable.

[144] En esa providencia, la Sala Novena de Revisión de la Corte revolvió el caso de la funcionaria judicial que fue calificada insatisfactoriamente en su examen anual de rendimiento, motivo por el cual, correspondía la declaración de insubsistencia. La funcionaria judicial formuló acción de tutela contra el acto administrativo que la declaró insubsistente. La Corte tuteló provisionalmente el derecho a la estabilidad reforzada de la accionante pues de estableció que su bajo desempeño laboral se debía a una condición de discapacidad fruto de un padecimiento psiquiátrico. Como consecuencia de ello, dejó sin efectos el acto administrativo de insubsistencia como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En la Sentencia T-161 de 2017 se explicó: "En este sentido, la Corte ha precisado que (i) la improcedencia de la tutela como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, se justifica en la existencia de otros mecanismos, tanto administrativos, como judiciales para su defensa;

(ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo".

[145] Cfr. Sentencia T-533 de 2014 y T-405 de 2018. En el mismo sentido, la Sentencia SU-201 de 1994, la Corte Constitucional indicó que: "Los actos de trámite y preparatorios, como su nombre lo indica, dan impulso a la actuación preliminar de la administración, o disponen u organizan los elementos de juicio que se requieren para que ésta pueda adoptar, a través del acto principal o definitivo, la decisión sobre el fondo del asunto".

[146] Sin embargo, excepcionalmente, la Corte ha señalado que excepcionalmente procedente el mecanismo de amparo cuando el acto administrativo " resuelva un asunto de naturaleza sustancial, que evidencie una actuación irrazonable o

desproporcionada y, que amenace o vulnere derechos fundamentales, será procedente el amparo como mecanismo definitivo ". Cfr. Sentencia SU-201 de 1994, SU-617 de 2013, T-499 de 2013, Sentencia T-682 de 2015.

[147] En la Sentencia T-003 de 2018 se indicó "(…) la garantía del orden social justo de la que trata el preámbulo de la Constitución Política se materializa, entre otras cosas, cuando las autoridades públicas o privadas cumplen las providencias judiciales ejecutoriadas lo que dentro del Estado Social de Derecho garantiza el acceso a la administración de justicia entendido como: (i) la posibilidad de acudir a un juez, (ii) obtener una decisión sobre la controversia jurídica y (iii) que se asegure el efectivo cumplimiento de lo ordenado".

[148] En materia penal, el incumplimiento de lo ordenado en una providencia judicial es sancionado y, según sea el caso, se puede enmarcar en diferentes tipos penales, a saber: (i) Artículo 414 de la Ley 599 de 2000. Prevaricato por omisión.

Modificado por el art. 33, Ley 1474 de 2011. "El servidor público que omita, retarde, rehúse o deniegue un acto propio de sus funciones, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años, multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por cinco (5) años." (ii) Artículo 454 de la Ley 599 de 2000. Fraude a resolución judicial. Modificado por el art. 12, Ley 890 de 2004, Modificado por el art. 47, Ley 1453 de 2011. "El que por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes".

[149] Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sentencia de 6 de marzo de 2003, expediente 6058-01, citada en la Sentencia de 25 de agosto de 2011, Expediente 2008-00020-00. Citados en la T-615 de 2015. En el mismo sentido además puede consultarse, Sentencia de catorce (14) de noviembre de dos mil trece (2013), Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección "B" consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, Radicación número: 05001-23-31-000-2003-00490-01(2277-12). En esta última providencia se lee: " Sobre este particular la Sala estima conveniente precisar que, el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, en su artículo 431 , retoma parcialmente la fórmula consignada en el Decreto 01 de 1984, para definir los actos administrativos de carácter definitivo como aquellos "que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto" y, en forma genérica, todos aquellos que "hagan imposible continuar la actuación" sin que se le atribuya a estos últimos el calificativo de actos de trámite como lo hacía la codificación anterior. No obstante lo anterior cabe señalar, por parte de esta Sala, que a la categoría de acto que no ponen fin a la actuación administrativa se suman los de ejecución de decisiones administrativas o jurisdiccionales, en la medida en que éstos tampoco entrañan la manifestación de la voluntad de la administración sino que, por el contrario, se limitan a materializar o, como su nombre lo sugiere, ejecutar las decisiones que con anterioridad, la administración o una autoridad judicial hayan adoptado a través de verdaderos actos conclusivos del procedimiento administrativo o providencias judiciales según el caso ." En el mismo sentido, la Sentencia T- 268 de 2018, Fundamento Jurídico No. 42 y T- 003 de 2018, Fundamento Jurídico No. 1.4.4.

[150] Dicha tesis fue expuesta en la Sentencia T-923 de 2011 " De conformidad con la jurisprudencia constitucional, los actos de ejecución se caracterizan por (i) no admitir recursos en vía gubernativa; (ii) en caso de que causen perjuicio al administrado, éste podrá accionar conforme a las reglas de control de los actos administrativos, contenidas en la parte segunda del Código Contencioso Administrativo; y (iii) su naturaleza dependerá de su configuración, fines y efectos, con prescindencia de la denominación que le acuerde la administración. En este orden de ideas, como regla general, frente a los actos de ejecución de las sentencias no procede recurso alguno en vía gubernativa ni control judicial; sin embargo, sí procederán, de forma excepcional, cuando quiera que la decisión de la administración vaya más allá de lo ordenado por el juez, en la medida en que se cree, modifique o extinga una determinada relación jurídica entre el Estado y un particular." [151] "Todo acto que se limite a generar el cumplimiento de la sentencia es un acto de ejecución. No

obstante, si la administración al proferir el acto de ejecución se aparta del alcance del fallo, agregándole o suprimiéndole algo, resulta incuestionable que en el nuevo temperamento no puede predicarse que el acto sea de simple ejecución, pues nace un nuevo acto administrativo, y por lo mismo controvertible judicialmente".

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 9 de agosto de 1991, expediente núm. 5934, actora Sociedad Atuesta Guarín y Pombo Ltda. Citada en la Sentencia T-615 de 2015.

[152] Sentencia T-320 de 2015. [153] La Corte fijó el problema jurídico " Corresponde a la Sala Quinta de Revisión determinar si el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección B, mediante Sentencia del 27 de octubre de 2016, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso e igualdad y, en consecuencia, incurrió en un defecto sustantivo y en el desconocimiento del precedente constitucional, especialmente, la Sentencia C-258 de 2013, al confirmar el fallo dictado por el Juzgado 27 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, el 18 de octubre de 2015, en el que se declaró la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales la UGPP había reajustado la pensión del señor Domingo Orlando Rojas al tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv)." [154] Sentencias C-258 de 2013, T-892 de 2013, T-320 de 2015 y SU-210 de 2017, entre otras.

[155] Sentencias C-089 y C-155 de 1997 y C-258 de 2013. [156] (MP Alfredo Beltrán Sierra). [157] Cuaderno No. 1 del caso de tutela (iv) folio 2.

[158] En la sentencia T-246 de 2015, la Corte constitucional concluyó que una acción de tutela formulada contra providencia judicial, siete meses después de proferido el fallo censurado, cumplió el requisito de inmediatez pues se trataba de un asunto complejo. En el mismo sentido, el fallo determinó que "no existe un término establecido como regla general para interponer la acción de tutela, ni siquiera cuando se trata de tutelas contra providencias judiciales. Así el requisito de la inmediatez deberá ser abordado desde la discrecionalidad y autonomía judicial, con el fin de que cada juez evalúe si la solicitud fue presentada dentro de un plazo razonable y proporcional, toda vez que, en algunos casos seis (6) meses podrían resultar suficientes para declarar la tutela improcedente, pero en otros eventos, un término de 2 años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela, ya que todo dependerá de las particularidades del caso" T-328 de 2010, reiterado en las sentencias T-860 de 2011, y T-505 de 2013, entre otras.

[159] Cuaderno principal del expediente de tutela No. 4, folio 4. [160] " El artículo 250 del CPACA establece las siguientes causales: 1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. 6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar. 7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida. 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada " .

[161] ARTÍCULO 20. REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Las providencias judiciales que en cualquier tiempo hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza

podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial. La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse en cualquier tiempo por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

[162] Sentencias C-258 de 2013, SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017, entre otras. [163] Sentencia T-523 de 2016. [164] Sentencias T-082 de 2006, T-630 de 2005, SU-975 de 2003 y SU-540 de 2017.

[165] Sentencias T-478 de 2014 y T-877 de 2013, T-637 de 2013 y T-970 de 2014. [166] 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.

**Fuente:** Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/SU575-19.htm
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.