COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/024/18

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/024/18
Expediente	—
Fecha	2018-02-05
Sala	Sala Sexta de Revisión
Magistrado ponente	de la
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Principio De Favorabilidad En Materia Laboral
- Accion De Tutela Para Solicitar La Reliquidacion De Pension De Jubilacion De Docentes
- Accion De Tutela Contra Providencias Judiciales

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Favorabilidad consiste en la obligación de todo servidor público de optar por la situación más favorable al empleado/pensionado, en caso de duda en la aplicación de normas y/o interpretaciones jurídicas. Está consagrado

Texto completo

T-024-18 Sala Sexta de Revisión Sentencia T-024/18 ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES- Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES- Evolución jurisprudencial respecto al reemplazo de la expresión "vía de hecho" por la de "causales genéricas de procedibilidad"

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES- Requisitos generales y especiales de procedibilidad CARACTERIZACION DEL DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL Sólo cuando un juez se aísla de un precedente establecido y plenamente aplicable a determinada situación, sin cumplir con la carga argumentativa antes descrita, incurre en la causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, referente al desconocimiento del precedente judicial. Debido a que, con ese actuar, vulnera los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de las personas que acudieron a la administración de justicia.

VIOLACION DIRECTA DE LA CONSTITUCION COMO CAUSAL DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES Esta causal se configura cuando un juez toma una decisión que va en contra vía de la Constitución porque:

“(i) deja de aplicar una disposición ius fundamental a un caso concreto; o (ii) aplica la ley al margen de los dictados de la Constitución” .

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN MATERIA LABORAL- Aplicación El principio de favorabilidad consiste en la obligación de todo servidor público de optar por la situación más favorable al empleado/pensionado, en caso de duda en

la aplicación de normas y/o interpretaciones jurídicas. Está consagrado normativamente tanto en el artículo 53 de la Constitución como en el 21 del Código Sustantivo del Trabajo.

ACCION DE TUTELA PARA SOLICITAR LA RELIQUIDACION DE PENSION DE JUBILACION DE DOCENTES- Las autoridades judiciales acusadas no incurrieron en desconocimiento del precedente ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES- Procedencia por cuanto autoridades judiciales incurrieron en violación directa de la Constitución, al inaplicar el principio de favorabilidad para reliquidación pensional Las autoridades judiciales accionadas incurrieron en violación directa de la Constitución debido a que ante la concurrencia de dos interpretaciones válidas eligieron la que más perjudicaba a la actora y que conducía a negar la reliquidación que ella solicitaba.

Referencia: Expediente T-6.409.614 Acción de tutela instaurada por Policarpa Villanueva de Melendro contra el Tribunal Administrativo del Tolima y otros Procedencia: Sección Primera del Consejo de Estado Asunto:

Reliquidación de pensiones de jubilación de docentes del Departamento del Tolima – violación directa de la Constitución y principio de favorabilidad.

Magistrada sustanciadora: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Bogotá D. C., cinco (5) de febrero de dos mil dieciocho (2018). La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente SENTENCIA En la revisión del fallo del 13 de julio de 2017, dictado por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la acción de tutela promovida por Policarpa Villanueva de Melendro, a través de apoderado judicial, contra el Tribunal Administrativo del Tolima y el Juzgado 6º Administrativo de Oralidad del Circuito de Ibagué.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que realizó el Consejo de Estado, en virtud de lo ordenado por los artículos 86, inciso 2°, de la Constitución y 32 del Decreto 2591 de 1991 . Mediante Auto del 27 de octubre de 2017, la Sala Décima de Selección de Tutelas de esta Corporación lo escogió para su revisión [1] y decidió su acumulación a los expedientes T-6.390.550, T-6.334.202, T-6.336.884, T- 6.355.652, T-6.355658, T-6.366.393, T-6.404.099, T-6.406.733, T-6.409.614, T-6.422.978, T-6.422.982 y T-6.425.866 [2] , para que fueran fallados en una sola sentencia, si así lo consideraba pertinente la Sala de Revisión.

Una vez estudiados los expedientes se advirtió la necesidad de desacumular tres de ellos. Así, mediante Auto 660 del 5 de diciembre de 2017, la entonces Sala Quinta de Revisión de Tutelas decretó la desacumulación procesal de los expedientes T-6.406.733, T-6.409.614 y T-6.409.623 para que cada uno fuera fallado en una sentencia independiente.

I. ANTECEDENTES E l 19 de abril de 2017, la señora Policarpa Villanueva de Melendro interpuso acción de tutela, a través de apoderado judicial, contra el Tribunal Administrativo del Tolima y el Juzgado 6º Administrativo de Oralidad del Circuito de Ibagué, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, a raíz de los fallos proferidos por esas autoridades judiciales en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por ella contra el Fondo Territorial de Pensiones del Departamento del Tolima. Lo anterior, debido a que dichas entidades judiciales no aplicaron en su caso el principio de favorabilidad en materia laboral y, por consiguiente, incurrieron en violación directa de la Constitución, y defectos fáctico y sustantivo.

A. Hechos y pretensiones 1. A la accionante le fue concedida una pensión mensual vitalicia de jubilación, a través de la Resolución Nº 2575 del 6 de septiembre de 1989 expedida por la Caja de Previsión Social del Tolima. Dicha pensión tuvo como fundamento la Ordenanza Nº 057 de 1966 de la Asamblea Departamental del Tolima, por la cual se establecían las condiciones prestacionales para los docentes del departamento.

2. La actora manifestó que su último día de prestación del servicio fue el 4 de enero de 2005. Por tanto, el Fondo Territorial de Pensiones del Departamento del Tolima, mediante la Resolución Nº 920 del 11 de agosto de 2006, hizo efectiva la pensión y la reliquidó con el promedio mensual del salario del último año de servicio (2005), de conformidad con el artículo 9º de la Ley 71 de 1988.

La actora alegó que para ese momento, devengaba sueldo básico de $888.759, prima de alimentación de $32.263, prima de vacaciones de $457.864 y prima de navidad de $953.833, y estos últimos tres factores salariales no fueron tenidos en cuenta por el Departamento del Tolima cuando reliquidó su pensión.

3. Por lo anterior, el 31 de marzo de 2014, solicitó al Departamento del Tolima la reliquidación de su pensión con la inclusión de todos los factores salariales devengados en 2005. Sin embargo, la Dirección del Fondo Territorial de Pensiones de la Gobernación del Tolima negó el reajuste pensional en primera y segunda instancia, mediante Oficio Nº 865 del 28 de abril y la Resolución Nº 194 del 14 de julio, ambos de 2014, respectivamente. Con lo cual, la accionante agotó la vía gubernativa.

4. En consecuencia, la accionante presentó una demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Departamento del Tolima, con el fin de obtener la inclusión de todos los factores salariales en su reliquidación pensional. El caso fue conocido, en primera instancia , por el Juzgado 6º Administrativo Oral del Circuito de Ibagué que negó las pretensiones de la accionante [3] .

El Juzgado recordó que la Ordenanza Nº 057 de 1966 fue declarada nula por el Consejo de Estado, mediante sentencia del 29 de noviembre de 1993 [4] . De conformidad con lo anterior y después de citar algunas sentencias del Tribunal y del Consejo de Estado, el Juzgado concluyó:

“En este orden de ideas es evidente que la pensión de la señora POLICARPA VILLANUEVA DE MELENDRO le fue reconocida con base en un fundamento normativo que en la actualidad se encuentra por fuera del ordenamiento jurídico, por lo que en atención a ello y teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial fijado al respecto, considera el Despacho que no es procedente la reliquidación de la pensión de la accionante, pues el examen de legalidad del acto administrativo acusado implicaría la revisión del acto de reconocimiento pensional a la luz de las disposiciones contenidas en la Ordenanza Nº 057 de 1996, a fin de determinar la inclusión de los factores salariales que hoy echa de menos la accionante” [5] .

5. El Tribunal Administrativo del Tolima, en segunda instancia [6] , confirmó la decisión basado en consideraciones similares a las del a quo , e incluyó una razón adicional. El Tribunal explicó que la accionante goza de una pensión especial o departamental, y no de una ordinaria de jubilación, caso en el cual sí cabría la reliquidación que solicita. Sostiene que los pronunciamientos del Consejo de Estado que se citan como precedentes, no son aplicables al caso concreto, pues todos ellos revisan asuntos relacionados con pensiones ordinarias de jubilación, mas no de pensiones otorgadas bajo regímenes especiales o departamentales.

Fundamentos de la acción de tutela 6. Con fundamento en los hechos expuestos, la accionante solicitó que por vía de tutela se dejen sin efecto los fallos acusados y, en su lugar, se ordene al Tribunal Administrativo del Tolima que profiera una nueva decisión en la que acoja el criterio más favorable “en lo referente a la procedencia de la reliquidación de una pensión de jubilación reconocida con base en la Ordenanza Nº 057/66” [7] .

En opinión de la accionante, las providencias acusadas incurrieron en: (i) violación directa de la Constitución por no aplicar el principio de favorabilidad en materia laboral; y (ii) “defecto fáctico y sustantivo” por no aplicar el precedente.

7. Para la accionante, se violó directamente la Constitución porque no se adoptó en su caso la posición más favorable, asumida por el Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo en casos que versan sobre los mismos hechos y

pretensiones que aquí se narran. En efecto, sostuvo que esa tesis declara que la pensión de jubilación obtenida en vigencia de la Ordenanza Nº 057 de 1966, debe ser tenida en cuenta como una pensión ordinaria y, por lo tanto, debe ser reliquidada con todos los factores salariales devengados durante el último año de servicio.

8. De otra parte, la accionante precisó que se incurrió en " defecto fáctico y sustantivo por indebida valoración de la prueba al desconocer jurisprudencias emitidas (sic) tanto por el mismo Tribunal Administrativo del Tolima como por el Honorable Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo" [8] . Para sustentar esta postura citó amplia jurisprudencia del Tribunal Administrativo del Tolima y del Consejo de Estado, dentro de la cual, destacó especialmente la sentencia del 14 de abril de 2016 [9] , proferida por la Sección Cuarta de esta última Corporación, debido a la similitud en los hechos y las pretensiones. En esa oportunidad, el Consejo de Estado concedió una acción de tutela contra providencia judicial al concluir que el Tribunal Administrativo del Tolima incurrió en violación directa de la Constitución, al no acceder a la reliquidación pensional.

B. Actuación procesal Mediante auto del 5 de mayo de 2017, la Sección Primera del Consejo de Estado, admitió la acción de tutela y notificó a las entidades demandadas, así como a la Gobernación del Tolima y a la Agencia Jurídica para la Defensa del Estado, para que ejercieran sus derechos de defensa y contradicción [10] .

La Agencia Jurídica para la Defensa del Estado guardó silencio. Los demás demandados y vinculados presentaron escritos de contestación, así: Respuesta de la Gobernación del Tolima [11] El representante de la Gobernación solicitó que se declare improcedente la acción de tutela, ya que, la tutelante pretende convertir este medio en un mecanismo alternativo para "alcanzar a cualquier costa procesal sus intereses infundados" .

Agregó que es claro que el interés que se debate es eminentemente económico y que no entraña la violación de ningún derecho fundamental. De manera subsidiaria, pidió que se niegue el amparo ya que las autoridades judiciales emitieron fallos ajustados a derecho, en consonancia con los preceptos legales y constitucionales aplicables.

Respuesta del Juzgado 6º Administrativo Oral del Circuito de Ibagué [12] El Juez solicitó que se niegue la acción de amparo, debido a que dentro del proceso de nulidad y restablecimiento se respetaron los derechos al debido proceso, igualdad y "favorabilidad" de la accionante, por cuanto se resolvió el asunto conforme las pautas jurisprudenciales vigentes y con las formalidades propias del proceso.

Para sustentar su posición, el Juez precisó que en estos asuntos es evidente que los docentes pensionados bajo la Ordenanza Nº 057 de 1966 adquirieron condiciones más ventajosas que el resto de los servidores públicos, por lo tanto, no es posible alegar la vulneración del derecho a la igualdad, pues lo que pretende la actora es equiparar un régimen especial al régimen ordinario, para obtener beneficios adicionales.

Así mismo, reseñó que no se vulneró el principio de favorabilidad, pues "no existen normas contrapuestas o con diferente interpretación" . Por el contrario, destacó que a pesar de la existencia una norma derogada (Ordenanza Nº 057 de 1966), la misma fue aplicada a la actora para obtener su pensión, porque le era más favorable.

Para el Juez no es posible, bajo el principio de la inescindibilidad normativa, que la accionante se haya pensionado bajo un régimen con unos beneficios determinados, y ahora pretenda tomar ventaja de otros privilegios consagrados en normas que no sirvieron de sustento para adquirir su derecho, pues ello sí constituiría una violación a la igualdad de trato de los demás pensionados "que les tocó cumplir con todos los requisitos de la Ley 33 y 62 de 1985 y demás disposiciones para hacerse merecedores de su pensión" [13] .

Respuesta del Tribunal Administrativo del Tolima [14] El Magistrado ponente de la sentencia que se ataca solicitó que se despachen desfavorablemente las pretensiones de la accionante, ya que en su opinión, es claro que el fallo proferido no

fue arbitrario ni caprichoso, pues se sustentó en la jurisprudencia del Consejo de Estado y se plasmaron los argumentos legales y constitucionales pertinentes.

Explicó que la reliquidación pretendida resulta improcedente, porque la pensión que la tutelante obtuvo se fundó en una norma declarada nula. Reiteró que acceder a tal pretensión sería mejorar un derecho que se adquirió de forma ilegal.

C. Decisión objeto de revisión Mediante sentencia del 13 de julio de 2017 [15] , la Sección Primera del Consejo de Estado: (i) amparó los derechos fundamentales de la accionante. Por consiguiente, (ii) dejó sin efectos la sentencia proferida en segunda instancia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por la actora y (iii) ordenó al Tribunal Administrativo del Tolima que emitiera una nueva sentencia que acogiera la tesis más favorable a la accionante. Para llegar a esa decisión la Sección Primera se propuso determinar si las providencias acusadas incurrieron en desconocimiento del precedente y/o en violación directa de la Constitución.

Así, después de analizar la procedencia de la acción de tutela, el Consejo de Estado llegó a la conclusión que en este caso no existe el desconocimiento del precedente que alega la accionante. Afirmó que frente a la procedencia de la reliquidación pensional de quienes adquirieron su derecho en virtud de la Ordenanza Nº 057 de 1966, existen dos tesis encontradas, expuestas por la Sección Segunda del Consejo de Estado en procesos ordinarios.

En efecto, explicó que la primera tesis [16] defiende la improcedencia de la reliquidación en estos casos, debido a que un juez no puede reconocer un emolumento con base en una norma declarada nula. En contraposición, la segunda tesis [17] considera que, a pesar de que la pensión fue reconocida en términos de una norma anulada, para efectos de la reliquidación, la prestación está sujeta a las normas que reglamentan la pensión ordinaria de jubilación de los docentes. Esta segunda postura se fundamenta en que la Ordenanza Nº 057 de 1966 sólo reguló uno de los aspectos de la pensión (el tiempo de servicio) y que esa sola circunstancia no hace que la prestación se vuelva especial; en otras palabras, a pesar de que la Ordenanza previó algunos requisitos especiales, ello no le resta el carácter ordinario a la pensión de jubilación de los docentes del Departamento del Tolima.

Según la Sección Primera, ambas posiciones jurídicas pueden considerarse precedentes vinculantes en la materia, debido a que no existe una sentencia de unificación. En esa medida, el Tribunal y el Juzgado acusados acogieron un precedente válido y vigente emitido por el órgano de cierre correspondiente.

Finalmente, la Sección Primera estimó que las autoridades judiciales sí incurrieron en violación directa de la Constitución, por indebida aplicación del principio de favorabilidad , debido a que ante la existencia de dos interpretaciones judiciales distintas era necesario aplicar la más favorable a la pensionada, según el artículo 53 de la Constitución.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Competencia 1. La Corte Constitucional, en Sala de Revisión, es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 (numeral 9º) de la Constitución Política, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Presentación del caso y planteamiento de los problemas jurídicos 2. La señora Policarpa Villanueva de Melendro interpuso acción de tutela al considerar que las sentencias emitidas por el Tribunal Administrativo del Tolima y el Juzgado 6º Administrativo de Oralidad de Ibagué, vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por ella contra el Departamento del Tolima y otros.

La actora señaló que tales entidades incurrieron en violación directa de la Constitución por indebida aplicación del principio de favorabilidad en materia laboral y en “defecto fáctico y sustantivo” porque “se desconocieron algunas sentencias que eran precedentes para el caso concreto” .

La Sección Primera del Consejo de Estado concedió el amparo invocado al establecer que las autoridades judiciales sí incurrieron en violación directa de la Constitución, porque pretermitieron el principio de favorabilidad en materia laboral consagrado en el artículo 53 Superior.

3. De acuerdo con los antecedentes reseñados, la Sala de Revisión debe dar solución a los siguientes problemas jurídicos : E n primer lugar , debe determinar si la presente acción de tutela contra providencias judiciales resulta procedente.

De resultar habilitada la competencia de esta Corporación para el estudio de fondo en este caso concreto, en segundo lugar , se debe establecer si ¿el Juzgado 6º Administrativo de Oralidad de Ibagué y el Tribunal Administrativo del Tolima incurrieron o no en violación directa de la Constitución por indebida aplicación del principio de favorabilidad y/o en "defecto fáctico y sustantivo" , en los términos de la accionante, al no acceder a la reliquidación de su pensión debido a que la misma fue concedida bajo los parámetros de la Ordenanza Nº 057 de 1966 expedida por la Asamblea Departamental del Tolima y declarada nula por el Consejo de Estado? 4. De conformidad con lo planteado, en un primer momento, la Sala debe analizar si a la luz de la jurisprudencia sobre tutela contra providencias judiciales, la presente solicitud de amparo cumple los requisitos generales de procedencia. Para lo anterior, primero se reiterarán dichos requisitos y luego se analizará si se reúnen en el caso concreto.

Si se supera la procedencia de esta acción de tutela, p ara dar solución a los restantes problemas jurídicos, es necesario analizar los siguientes temas:

(i) las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) la violación directa de la Constitución y el desconocimiento del precedente como causales específicas, y las condiciones para su configuración;

(iii) el principio de favorabilidad y su aplicación cuando existen diversas interpretaciones judiciales; (iv) las posturas contrarias desarrolladas por el Consejo de Estado sobre la reliquidación de pensiones concedidas bajo los parámetros de la Ordenanza Nº 057 de 1966, expedida por la Asamblea Departamental del Tolima y declarada nula por esa Corporación. Y finalmente, (iv) se resolverá el caso concreto.

Reglas jurisprudenciales sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra sentencias judiciales 5. El artículo 86 de la Constitución Política consagró la acción de tutela como mecanismo de protección de derechos fundamentales, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública , incluidas las autoridades judiciales.

En desarrollo de este precepto, los artículos 11, 12 y 40 Decreto 2591 de 1991 previeron la posibilidad de que cuando los jueces emitieran decisiones que vulneraran garantías fundamentales, las mismas fueran susceptibles de verificación por vía de tutela. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-543 de 1992 [18] , declaró la inexequibilidad de los referidos artículos. En ese fallo, la Corte precisó que permitir el ejercicio de la acción de tutela contra providencias judiciales, transgredía la autonomía y la independencia judicial y contrariaba los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica.

6. A pesar de tal declaración de inexequibilidad, esta Corporación sostuvo la doctrina de las vías de hecho , mediante la cual se plantea que la acción de tutela sí puede ser invocada contra una providencia judicial, cuando ésta es producto de una manifiesta situación de hecho, creada por acciones u omisiones de los jueces, que implican trasgresión o amenaza de un derecho fundamental.

En esa medida, a partir de 1992 se permitió la procedencia de la acción de tutela para atacar, por ejemplo, sentencias que se hubieran basado en normas inaplicables, proferidas con carencia absoluta de competencia o bajo un procedimiento ajeno al fijado por la legislación vigente. Tales vías de hecho fueron identificándose caso a caso [19] .

7. Con posterioridad, esta Corte emitió la Sentencia C-590 de 2005 [20] , en la cual la doctrina de las vías de hecho fue replanteada en los términos de los avances jurisprudenciales que se dieron en ese interregno. En dicho fallo, la Corte diferenció dos tipos de requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, así:

(i) requisitos generales de naturaleza procesal y (ii) causales específicas de procedibilidad, de naturaleza sustantiva. Requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales 8. En la Sentencia C-590 de 2005 , la Corte buscó hacer compatible el control por vía de tutela de las decisiones judiciales, con los principios de cosa juzgada, independencia y autonomía judicial y seguridad jurídica. Por ello, estableció diversas condiciones procesales que deben superarse en su totalidad , a fin de avalar el estudio posterior de las denominadas causales especiales.

Tales condiciones son: (i) que la cuestión sea de relevancia constitucional; (ii) que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance;

(iii) que se cumpla el principio de inmediatez; (iv) si se trata de una irregularidad procesal, que la misma sea decisiva en el proceso; (v) que se identifiquen, de manera razonable, los hechos que generaron la vulneración de derechos fundamentales y (vi) que no se trate de una tutela contra tutela.

8.1 Frente a la exigencia de que lo discutido sea de evidente relevancia constitucional , esta Corte ha dicho que obedece al respeto por la órbita de acción tanto de los jueces constitucionales, como de los de las demás jurisdicciones. Debe el juez de tutela argumentar clara y expresamente por qué el asunto puesto a su consideración es realmente una cuestión de relevancia constitucional, que afecta los derechos fundamentales de las partes.

8.2 El deber de agotar todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance del afectado , guarda relación con la excepcionalidad y subsidiariedad de la acción de tutela, pues de lo contrario ella se convertiría en una alternativa adicional para las partes en el proceso. Esta exigencia trae consigo la excepción consagrada en el artículo 86 Superior, en tanto puede flexibilizarse cuando se trata de evitar la consumación de un perjuicio irremediable .

8.3 Adicionalmente, el juez debe verificar que la acción de tutela se invoque en un término razonable y proporcionado, contado a partir del hecho vulnerador, a fin de cumplir el requisito de la inmediatez . De no ser así, se pondrían en riesgo la seguridad jurídica y la institución de la cosa juzgada, pues las decisiones judiciales estarían siempre pendientes de una eventual evaluación constitucional.

8.4 Asimismo, cuando se trate de una irregularidad procesal, ésta debe haber sido decisiva o determinante en la sentencia que se impugna y debe afectar los derechos fundamentales del peticionario . Este requisito busca que sólo las irregularidades verdaderamente violatorias de garantías fundamentales tengan corrección por vía de acción de tutela, de manera que, se excluyan todas aquellas que pudieron subsanarse durante el trámite, bien por el paso del tiempo o de las actuaciones, bien por la ausencia de su alegato.

8.5 También se exige que la parte accionante identifique razonablemente los hechos que generaron la vulneración de derechos fundamentales . Este requisito pretende que el o la demandante ofrezca plena claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que se imputa a la decisión judicial. En este punto, es importante que el juez de tutela verifique que los argumentos se hubieren planteado al interior del proceso judicial, de haber sido esto posible.

8.6 La última exigencia de naturaleza procesal que consagró la tipología propuesta en la C-590 de 2005, fue que la sentencia atacada no sea de tutela . Así se buscó evitar la prolongación indefinida del debate constitucional, más aún cuando todos los fallos de tutela son sometidos a un proceso de selección ante esta Corporación, trámite después del cual se tornan definitivas, salvo las escogidas para revisión.

Examen de requisitos generales de procedencia en el caso concreto 9. Enunciados los anteriores requisitos, es necesario que esta Sala identifique si en el caso concreto se cumplen o no.

9.1 El presente asunto es de evidente relevancia constitucional , en tanto versa sobre la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de una pensionada, presuntamente quebrantados por autoridades judiciales. Así mismo, es necesario destacar que la causal alegada es violación directa de la Constitución, es decir, en este caso se discute si las autoridades judiciales acusadas hacen o no efectiva las disposiciones superiores, lo que eleva la relevancia de lo discutido a nivel constitucional.

9.2 La accionante agotó los medios de defensa ordinarios que tuvo a su alcance. En efecto, una vez operó el agotamiento de la vía gubernativa ante el Departamento del Tolima, la tutelante acudió al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en ambas instancias. Con ello agotó todos los medios de defensa a su alcance, ya que, el presente caso no encaja en ninguna de las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión [21] .

9.3 La Sala encuentra que también se cumple el requisito de inmediatez , ya que la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo del Tolima es del 21 de marzo de 2017 [22] , y la acción de tutela fue presentada el 19 de abril del mismo año [23] , esto es menos de un mes de haberse proferido la sentencia atacada en esta oportunidad.

9.4 La accionante identificó de manera sumaria los hechos que considera violatorios de sus derechos fundamentales y consignó sus pretensiones respecto de las entidades judiciales accionadas. En este punto es importante aclarar que si bien la actora señaló expresamente que considera que las entidades judiciales incurrieron en “defecto fáctico y sustantivo” , la explicación que propone corresponde realmente a un defecto por desconocimiento del precedente judicial, pues esa idea sí se desprende tácitamente del escrito de tutela, en el cual se explicó que los entes judiciales no siguieron las sentencias del Consejo de Estado y del Tribunal que ésta citó.

9.5 Por último, evidentemente no se trata de una irregularidad procesal, ni de una acción de tutela contra sentencia de esa misma naturaleza.

10. Por todo lo anterior, esta Sala de Revisión encuentra que esta acción de tutela es procedente porque se superan todos los requisitos reseñados (solución al primer problema jurídico).

En esa medida, pasará a realizar el estudio de fondo. Causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales 11. Frente a las causales especiales de procedibilidad, el precitado fallo C-590 de 2005, explicó que basta con la configuración de alguna de ellas para que proceda el amparo respectivo.

Tales causales han sido decantadas por la jurisprudencia constitucional, así: · Defecto orgánico : ocurre cuando el funcionario judicial que profirió la sentencia impugnada carece, en forma absoluta, de competencia.

· Defecto procedimental absoluto : surge cuando el juez actuó totalmente al margen del procedimiento previsto por la ley. · Defecto fáctico : se presenta cuando la decisión impugnada carece del apoyo probatorio que permita aplicar la norma en que se sustenta la decisión, o cuando se desconocen pruebas que alteran o cambian el sentido del fallo.

· Defecto material o sustantivo : tiene lugar cuando la decisión se toma con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, cuando existe una contradicción evidente y grosera entre los fundamentos y la decisión, cuando se deja de aplicar una norma exigible en caso o cuando se otorga a la norma jurídica un sentido que no tiene.

· El error inducido : acontece cuando la autoridad judicial fue objeto de engaños por parte de terceros, que la condujeron a adoptar una decisión que afecta derechos fundamentales.

· Decisión sin motivación : se presenta cuando la sentencia atacada carece de legitimación, debido a que el servidor judicial incumplió su obligación de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos que la soportan.

· Desconocimiento del precedente : se configura cuando por vía judicial se ha fijado un alcance sobre determinado tema, y el funcionario judicial, desconoce la regla jurisprudencial establecida. En estos eventos, la acción de tutela busca garantizar la eficacia jurídica del derecho fundamental a la igualdad.

· Violación directa de la Constitución: que se deriva del principio de supremacía de la Constitución, el cual reconoce a la Carta Política como una norma plenamente vinculante y con fuerza obligatoria.

12. En atención a que en el caso sub examine se alegan las causales especiales referentes al desconocimiento del procedente y a la violación directa de la Constitución, esta Sala efectuará una breve caracterización de tales ítems, a fin de viabilizar el estudio del caso concreto.

Desconocimiento del precedente 13. El precedente es conocido como la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo [24] . Lo anterior atiende a razones de diversa índole, que en todo caso se complementan.

La primera razón se basa en la necesidad de proteger el derecho a la igualdad de las personas que acuden a la administración de justicia y de salvaguardar los principios de confianza legítima y seguridad jurídica. Esto debido al evidente desconocimiento de esos derechos y principios, que implicaría no tener en cuenta las sentencias anteriores a un caso que resulta equiparable al analizado.

El segundo argumento se basa en el reconocimiento del carácter vinculante del precedente, en especial si es fijado por órganos cuya función es unificar jurisprudencia. Como lo ha explicado esta Corte tal reconocimiento se funda en una postura teórica que señala que “el Derecho no es una aplicación mecánica de consecuencias jurídicas previstas en preceptos generales, como lo aspiraba la práctica jurídica de inicios del siglo XIX…, sino una práctica argumentativa racional” [25] . Con lo cual, en últimas, se le otorga al precedente la categoría de fuente de derecho aplicable al caso concreto.

14. Ahora bien, esta Corporación fijó los parámetros que permiten determinar si en un caso es aplicable o no un precedente. Así la sentencia T-292 de 2006 [26] , estableció que deben verificarse los siguientes criterios:

(i) que en la ratio decidendi de la sentencia anterior se encuentre una regla jurisprudencial aplicable al caso a resolver; (ii) que esta ratio resuelva un problema jurídico semejante al propuesto en el nuevo caso y (iii) que los hechos del caso sean equiparables a los resueltos anteriormente.

De no comprobarse la presencia de estos tres elementos esenciales, no es posible establecer que un conjunto de sentencias anteriores constituye precedente aplicable al caso concreto, por lo cual al juez no le es exigible dar aplicación al mismo.

15. De otro modo, cuando los funcionarios judiciales encuentran cumplidos los tres criterios mencionados, tienen la posibilidad de apartarse de la jurisprudencia en vigor, siempre y cuando (i) hagan referencia expresa al precedente que no van a aplicar y (ii) ofrezcan una justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada, que dé cuenta del por qué se apartan de la regla jurisprudencial previa [27] . Así se protege el carácter dinámico del derecho y la autonomía e independencia de que gozan los jueces.

En esa medida, sólo cuando un juez se aísla de un precedente establecido y plenamente aplicable a determinada situación, sin cumplir con la carga argumentativa antes descrita, incurre en la causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, referente al desconocimiento del precedente judicial.

Debido a que, con ese actuar, vulnera los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de las personas que acudieron a la administración de justicia.

Violación directa de la Constitución 16. Desde la interpretación que esta Corporación le ha dado al artículo 4º, se ha establecido que la Constitución Política de 1991, tiene carácter vinculante y fuerza normativa. Estos lineamientos guían nuestro actual modelo de ordenamiento jurídico e implican que los preceptos y mandatos constitucionales son de aplicación directa.

La fuerza normativa de la Constitución es, entonces, lo que da fundamento a la causal de procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias judiciales por violación directa a los mandatos constitucionales, en tanto, es factible que una decisión judicial desconozca o aplique indebida e irrazonablemente tales postulados.

17. De manera específica, esta causal se configura cuando un juez toma una decisión que va en contra vía de la Constitución porque: "(i) deja de aplicar una disposición ius fundamental a un caso concreto; o (ii) aplica la ley al margen de los dictados de la Constitución" [28] .

Así mismo esta Corte ha precisado que procede la tutela contra providencias judiciales por violación directa de la Constitución, cuando: a) En la solución del caso se deja de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional [29] ;

b) Se trata de la violación evidente a un derecho fundamental de aplicación inmediata ; c) Los jueces, con sus fallos, vulneran derechos fundamentales porque no tienen en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución [30] ;

y d) Si el juez encuentra, deduce o se le interpela sobre una norma incompatible con la Constitución, y no aplica las disposiciones constitucionales con preferencia a las legales (excepción de inconstitucionalidad) [31] .

18. En consecuencia, " esta Corporación, en su jurisprudencia, ha precisado que el defecto de la violación directa de la Constitución es una causal de tutela contra providencia judicial que se origina en la obligación que les asiste a todas las autoridades judiciales de velar por el cumplimiento del mandato consagrado en el artículo 4° de la Carta Política, según el cual 'la Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales'" [32] .

Principio de favorabilidad en materia laboral 19. El principio de favorabilidad consiste en la obligación de todo servidor público de optar por la situación más favorable al empleado/pensionado, en caso de duda en la aplicación de normas y/o interpretaciones jurídicas. Está consagrado normativamente tanto en el artículo 53 de la Constitución como en el 21 del Código Sustantivo del Trabajo. En efecto, el texto constitucional indica:

"Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo;

irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles;

situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho ; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales . Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores".

En sentido similar, el artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo precisa: “Artículo 21. Normas más favorables. En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad.” 20. Como se deduce de la literalidad de los artículos citados, es claro que el principio de favorabilidad fue consagrado por el Constituyente y por el Legislador como uno de los dispositivos de solución de conflictos surgidos con ocasión del choque o concurrencia de normas o interpretaciones vigentes y aplicables simultáneamente a un caso determinado. Así mismo, se desprende que la aplicación del principio de favorabilidad no es opcional, sino de obligatorio cumplimiento por expreso mandato normativo.

En efecto, para esta Corporación ha sido claro que cuando se presentan conflictos en la aplicación y/o interpretación de las fuentes formales del derecho laboral, no le es posible a los operadores jurídicos, tanto judiciales como administrativos, desconocer las garantías de los trabajadores y/o pensionados que han sido reconocidas constitucionalmente y a las cuales se les ha otorgado el carácter de inalienables e irrenunciables. En Sentencia SU-1185 de 2001 [33] , se precisó que:

“En este sentido, puede afirmarse que el Estatuto Superior se ha preocupado por garantizar un mínimo de derechos a los trabajadores, los cuales no pueden ser ignorados, disminuidos o transgredidos por las autoridades públicas y, en particular, por los jueces y magistrados de la República en su función constitucional de aplicar y valorar el alcance de la ley”.

21. Esta garantía constitucional, se estatuye entonces como un límite a la autonomía judicial al momento de interpretar las normas laborales, pues si bien puede existir multiplicidad de soluciones derivadas de una misma disposición, el juez debe estar siempre inclinado por aquella que mejor proteja los derechos de los trabajadores, ya que, de lo contrario, estaría en abierta inaplicación del texto constitucional, que como es sabido, tiene carácter normativo. Este principio ha sido validado de esta forma desde antaño, así por ejemplo, en Sentencia T-001 de 1999 [34] , esta Corte dijo:

“Siendo la ley una de esas fuentes, su interpretación, cuando se presenta la hipótesis de la cual parte la norma -la duda-, no puede ser ninguna diferente de la que más favorezca al trabajador. Ella es obligatoria, preeminente e ineludible para el juez.

Allí la autonomía judicial para interpretar los mandatos legales pasa a ser muy relativa: el juez puede interpretar la ley que aplica, pero no le es dable hacerlo en contra del trabajador, esto es, seleccionando entre dos o más entendimientos posibles aquel que ostensiblemente lo desfavorece o perjudica”.

Así es claro, que en caso de duda y ante la existencia de dos o más interpretaciones de una disposición jurídica contenida en una fuente formal del derecho, debe preferirse aquella que mejor satisfaga los intereses del trabajador. Este y no otro es el entendido que le ha otorgado la jurisprudencia a la disposición pertinente del artículo 53 de la Constitución. En suma , “la favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones… ” [35] .

22. Profundizando en el último escenario propuesto, cuando una norma admite varias interpretaciones, esta Corte ha expuesto que para la aplicación de la favorabilidad deben presentarse, además, dos elementos, a saber:

(i) La duda seria y objetiva ante la necesidad de elegir entre dos o más interpretaciones, ello, en función de la razonabilidad argumentativa y solidez jurídica de una u otra interpretación.

(ii) La efectiva concurrencia de las interpretaciones en juego para el caso concreto, es decir, que sean aplicables a los supuestos fácticos concretos de las disposiciones normativas en conflicto.

Respecto de estos elementos, la Sentencia T-545 de 2004 [36] , sostuvo que: “Sobre el punto, la Corte considera en primer lugar que, la llamada ‘duda’, debe revestir un carácter de seriedad y de objetividad. No podría admitirse, por ejemplo, que a partir de una eventualidad relativa a la aplicabilidad o no de una interpretación, el juez o la administración deban en consecuencia desechar una interpretación sólida y acoger una interpretación débilmente emergente, que para el caso resulte más favorable para el trabajador.

La seriedad y la objetividad de la duda dependen a su vez de la razonabilidad de las interpretaciones. En efecto, la fundamentación y solidez jurídica de las interpretaciones, es la que determina que la duda que se cierne sobre el operador jurídico, sea como tal una duda seria y objetiva.

… Por otra parte, además de la razonabilidad, las interpretaciones deben ser efectivamente concurrentes al caso bajo estudio. Es decir, las opciones hermenéuticas deben aplicar a los supuestos de hecho de las disposiciones en juego y a las situaciones que delimiten fácticamente cada caso bajo examen. En este sentido, no sería admisible hablar de dos interpretaciones divergentes cuando se pueda establecer que las mismas no son aplicables a un mismo supuesto de hecho o que no consulten los límites fácticos de los casos por resolver.” 23. En conclusión, el principio de favorabilidad es una herramienta consagrada por el Constituyente para dirimir los conflictos laborales que puedan surgir de la aplicación tanto de fuentes formales de derecho como de la interpretación que de éstas se pueda desprender. Cuando concurren interpretaciones y, a partir de ello, se genera una duda razonable y seria respecto de la aplicación de una u otra interpretación, el operador jurídico (incluido el juez) siempre debe optar por la opción que más favorezca al trabajador/pensionado, so pena de infringir un mandato constitucional.

Diversidad de interpretaciones desarrolladas por el Consejo de Estado sobre la reliquidación de pensiones concedidas bajo los parámetros de la Ordenanza Nº 057 de 1966, expedida por la Asamblea Departamental del Tolima y declarada nula por esa Corporación 24. Como se desprende de los antecedentes planteados en este asunto, en 1966 la Asamblea Departamental del Tolima, expidió la Ordenanza Nº 057, a partir de la cual se establecieron algunos de los requisitos para que los docentes de ese departamento adquirieran su pensión de jubilación.

Sin embargo, esa Ordenanza fue declarada nula por el Consejo de Estado el 29 de noviembre de 1993 [37] . Lo anterior, debido a que las asambleas departamentales no eran competentes para regular las prestaciones sociales de los empleados públicos, en tanto, según la Constitución de 1886 y la vigente, dicha función es exclusiva del Congreso de la República o del Presidente en ejercicio de facultades extraordinarias.

A pesar de esa declaratoria de nulidad, todas aquellas personas que tenían derechos adquiridos bajo esa normatividad tuvieron la posibilidad de obtener sus pensiones según lo estipulado con anterioridad, pero sólo con relación al reconocimiento de su derecho pensional como tal.

25. Ahora bien, la controversia interpretativa surge cuando, años después del reconocimiento de dichas pensiones, algunos beneficiarios solicitaron la reliquidación de sus mesadas pensionales, al considerar que no se les incluyeron todos los factores salariales que devengaban al momento de efectuar sus retiros definitivos del servicio, lo anterior con fundamento en el mandato constitucional, también consagrado en el artículo 53 Superior, respecto del derecho que tienen los pensionados al pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones. El problema jurídico surgió entonces respecto de la necesidad de establecer qué régimen era aplicable a tales prestaciones que fueron reconocidas bajo un supuesto que desapareció del ordenamiento jurídico nacional (la Ordenanza), debido a que su expedición fue inconstitucional.

En esa medida, las personas acudieron a las distintas instancias judiciales para buscar una solución a sus peticiones de reliquidación, y ese ejercicio litigioso dio como resultado la posibilidad de dos interpretaciones de la situación jurídica de estos docentes.

25.1. La primera interpretación indica que los docentes que obtuvieron su pensión bajo los parámetros de la Ordenanza Nº 057 de 1966, no pueden ser beneficiarios de otro tipo de emolumentos, ya que, el fundamento jurídico de su prestación es ilegal. Esta postura fue reconocida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en especial, en la sentencia del 7 de junio de 2007 [38] , que expresamente indicó:

“Conforme a lo expuesto, si la reliquidación de la pensión a la que aspira el demandante tiene su fundamento en lo establecido por la Asamblea del Tolima, y tal acto por ser contrario a la Constitución fue declarado nulo por esta jurisdicción, la petición no puede prosperar… (…) En estas condiciones mal podría la Sala reconocer un emolumento con base en una norma que ya fue declarada nula. En otras palabras, la Ordenanza no le sirve al demandante de sustento de su pretensión. La administración en el acto administrativo demandado negó el derecho al peticionario, entre otros, bajo el argumento de que la liquidación pensional se efectuó con fundamento en la Ordenanza 57 de 1966. El estudio de legalidad del acto conforme a los argumentos que expresa el demandante y que adujo ante la administración, tendientes a que se incluyan en su liquidación todos los sueldos devengados en el último año de servicios, incluidos la prima de navidad y académica, implicaría para la Sala, necesariamente, revisar la decisión acusada a la luz de la disposición (Ordenanza) que sirvió de sustento al acto de reconocimiento y liquidación de la prestación, disposición que ya ha desaparecido del ordenamiento jurídico, motivo por el cual no están llamadas a prosperar las pretensiones de la demanda”.

25.2 La segunda interpretación es aquella que precisa que a pesar de que el fundamento normativo de las pensiones de estos docentes fue declarado nulo, ello no puede suponer que tales prestaciones queden en un vacío jurídico respecto de los demás aspectos que pueden surgir a partir del reconocimiento de una pensión. En esa medida, es claro que para efectos de la reliquidación de las pensiones concedidas bajo la Ordenanza anulada, tales pensiones están sujetas a las normas que regulan las pensiones ordinarias de los docentes. En efecto esta postura, fue recogida, entre otras por la sentencia del 18 de febrero de 2010 [39] , expedida por la misma Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que al analizar un caso análogo al presente sostuvo:

“La actora fue pensionada al cumplir el requisito ‘tiempo de servicio’ que la Ordenanza 057 de 1966 estableció, pero ésta sola circunstancia no le otorga el carácter de especial al derecho pensional que en todo caso está sujeto a las normas que regulan la pensión ordinaria de jubilación de los docentes, en cuanto a factores que conforman la base liquidatoria.

Sobre este punto y como la actora fue pensionada bajo la vigencia de la Ley 33 de 1985, ha de precisarse que la normatividad aplicable para determinar la base liquidatoria, es la Ley 62 de 1985… (…) En un punto a la solicitud de reliquidación de la mesada pensional destaca la Sala que no se comparten los argumentos consignados en la providencia recurrida sobre la imposibilidad de peticionar esta reliquidación y el reajuste del derecho pensional por haberle sido reconocida en virtud de la Ordenanza 057 de 1966 que finalmente fue anulada por la autoridad administrativa, porque, a pesar de que el reconocimiento se dio bajo unos requisitos especiales (los previstos en la referida ordenanza) ello no le resta el carácter de ordinaria a dicha pensión, máxime cuando la petición procura la aplicación de las normas reguladoras de la pensión ordinaria de jubilación...” 26. En conclusión, es claro que respecto de esta situación jurídica existen dos interpretaciones judiciales concurrentes, que evidentemente desatan una duda seria y razonable que, en los términos expuestos, amerita la aplicación del principio de favorabilidad en materia laboral para buscar la mejor satisfacción de los derechos de los trabajadores/pensionados, so pena de incumplir un mandato constitucional.

Caso concreto 27. La señora Policarpa Villanueva de Melendro presentó acción de tutela contra el Juzgado 6º Administrativo de Oralidad de Ibagué y el Tribunal Administrativo del Tolima, al considerar que las providencias proferidas el 5 de octubre de 2016 y el 21 de marzo de 2017, respectivamente, vulneraron sus derechos fundamentales.

La accionante consideró que tales fallos desconocieron el precedente jurisprudencial respecto de la procedencia de la reliquidación de su pensión, a pesar de haber sido concedida bajo los parámetros de la Ordenanza Nº 057 de 1966; y violaron directamente la Constitución porque decidieron aplicar una tesis que la perjudicaba, en contravía del principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 Superior.

28. Como quedó reseñado en precedencia, la Sección Primera del Consejo de Estado amparó el derecho de la accionante, debido a que encontró que las autoridades judiciales en efecto incurrieron en violación directa de la Constitución, no sin antes aclarar que en el presente caso no resultaba procedente el defecto por desconocimiento del precedente judicial. De manera preliminar, la Sala advierte que está en plena concordancia con las consideraciones efectuadas por la Sección Primera del Consejo de Estado, por las razones que pasa a desarrollar brevemente.

- Las autoridades judiciales acusadas no incurrieron en desconocimiento del precedente 29. Para verificar el desconocimiento del precedente judicial, en esta providencia se explicó que se debe dar cumplimiento a ciertos parámetros. El primero , identificar un conjunto de sentencias que hayan abordado iguales problemas jurídicos, frente a supuestos fácticos equiparables, de las cuales a su vez se pueda extraer una o unas reglas jurisprudenciales aplicables al caso evaluado. El segundo , comprobar que el o los fallos judiciales impugnados debieron, necesariamente, aplicar el precedente identificado, so pena de vulnerar el derecho a la igualdad. Y el tercero , verificar si el juez o jueces accionados aportaron en sus providencias razones fundadas para desconocer el precedente, bien por encontrar supuestos fácticos o jurídicos diferentes, o bien por encontrar una interpretación más armónica con los principios constitucionales o con la protección de derechos fundamentales.

30. En primer lugar , esta Sala identifica que existían sentencias anteriores que abordaron problemas jurídicos similares al ahora analizado, frente a supuestos fácticos equiparables. Sin embargo, como bien lo desarrolló el juez de tutela en esta oportunidad, tales fallos están divididos en dos clases de soluciones para el mismo problema jurídico. Lo anterior, lleva a esta Sala a concluir que sobre la materia sí existían, al menos, dos precedentes aplicables al caso concreto que están constituidos, el primero, por la tesis que conlleva a la negación del derecho a la reliquidación de la pensión y, el segundo, que sostiene la postura adversa.

Luego no existía un precedente vinculante. 31. En segundo lugar , esta Sala comprueba que el Juzgado 6º Administrativo de Oralidad de Ibagué y el Tribunal Administrativo del Tolima, a través de las sentencias proferidas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, escogieron una de las tesis existentes.

En efecto tales autoridades judiciales, realizaron un ejercicio argumentativo serio y sustentado respecto de la improcedencia de la solicitud de la accionante y citaron, entre otras, la sentencia del 7 de junio del 2007, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado [40] .

32. Así, al encontrar satisfechos estos dos primero parámetros, es ineludible que la Sala concluya que ni el Juzgado ni el Tribunal desconocieron el precedente judicial, para el caso concreto.

- Las autoridades judiciales sí incurrieron en violación directa de la Constitución, al inaplicar el principio de favorabilidad en materia laboral 33. Aunado a lo anterior, es necesario establecer si las autoridades judiciales accionadas incurrieron en violación directa de la Constitución, al elegir entre dos interpretaciones vigentes y concurrentes sobre su situación, la que le era desfavorable. Es decir, al omitir el principio de favorabilidad en materia laboral, consagrado en los artículos 53 de la Constitución Política y 21 del Código Sustantivo del Trabajo.

Como se desprende de los antecedentes, el Juzgado 6º Administrativo de Oralidad de Ibagué y el Tribunal Administrativo del Tolima guardaron silencio respecto de la aplicación del principio de favorabilidad, al resolver la solicitud de reliquidación pensional que la accionante realizó. Esta omisión, desde el punto de vista constitucional, es reprochable, en tanto, ese era uno de los puntos neurálgicos en el análisis del caso concreto. Lo anterior, porque como se

reseñó, la presente controversia se edifica sobre la eventual vulneración del derecho a la igualdad y sobre el contenido de las garantías constitucionales de los docentes que:

(i) obtuvieron su pensión bajo los parámetros de la Ordenanza Nº 057 de 1966, y (ii) solicitaron la reliquidación de su mesada pensional. 34. Como se indicó ut supra , el contenido y alcance de la garantía de la favorabilidad, es entendida como el derecho a la interpretación que resulte más benéfica al trabajador/pensionado en caso de duda en la aplicación o interpretación de las fuentes formales del derecho.

En el caso bajo estudio se presenta una situación que, según los postulados constitucionales, debía necesariamente ser resuelta a partir de los elementos conceptuales del principio de favorabilidad, porque como se mostró en los fundamentos 24 a 26 de esta sentencia, el problema jurídico propuesto alrededor de la solicitud de reliquidación pensional podía ser resuelto, de manera razonable a partir de, por lo menos, dos ejercicios hermenéuticos.

34.1 Una de las opciones interpretativas, que fue la acogida por las entidades judiciales accionadas, conduce a desconocer el derecho de la accionante a buscar la reliquidación pensional, a partir del decaimiento de la validez jurídica de un fundamento normativo, lo cual, sin duda es una construcción seria y objetiva que puede ser aceptada en un sistema jurídico como el nuestro, ante el juez natural del caso. De esta tesis, se destacan las siguientes reglas :

a. No se puede acceder a la reliquidación de una pensión concedida de conformidad con la Ordenanza Nº 057 de 1966, debido a que la declaratoria de nulidad de ésta implica que cualquier emolumento adicional tienen un fundamento jurídico ilegal.

b. Las pensiones otorgadas en virtud de la Ordenanza nula, tienen carácter especial y, por ello, no les es aplicable el régimen general. 34.2 La otra tesis, que favorecía los intereses de la accionante también expone argumentos sólidos y constitucionalmente viables, pues desde este punto de vista se indica que si bien se reconoce la invalidez del fundamento de la pensión, las circunstancias que rodean a la misma no pueden caer en un vacío normativo que desconocería los derechos de esos pensionados. Por tanto, se argumenta que, al desaparecer el fundamento de esas pensiones, éstas deben ser asumidas por la regulación general aplicable al caso (normas ordinarias de pensiones de docentes a nivel nacional). En efecto, de esta opción hermenéutica puede extraerse que:

a. Los docentes que fueron pensionados en virtud de la Ordenanza Nº 057 de 1966 no tienen un régimen especial, porque a pesar de que el reconocimiento pensional se dio bajo unos requisitos especiales (tiempo de servicio), ello no le resta el carácter de ordinaria a dicha pensión.

b. La Ordenanza que fue declarada nula reguló el derecho a la pensión como tal, no a la reliquidación que debe ser reconocida con fundamento en las normas reguladoras de la pensión ordinaria de jubilación de docentes.

35. Como se desprende de este debate, en este escenario, es evidente que se configuran los dos elementos señalados en el fundamento 22 de esta sentencia, que hacen necesario que se resuelva el caso a partir del principio de favorabilidad. En efecto:

(i) En este caso existe una duda seria y objetiva que obliga a los jueces a elegir entre dos interpretaciones jurídicas. (ii) Existe una plena concurrencia de interpretaciones para dar solución al caso concreto.

Probados estos dos elementos, era necesario que los jueces, al tomar su decisión, constataran cuál de los dos ejercicios hermenéuticos debían seguir para no contrariar o violar directamente el mandato constitucional de favorabilidad. En la respuesta a esa pregunta, esta Corte encuentra evidente que la segunda opción interpretativa de las fuentes formales del derecho aplicables a estos casos, es aquella que respeta de manera clara y efectiva los derechos de los pensionados a solicitar la reliquidación de sus pensiones.

Por tanto, no podría admitirse una conclusión diferente a que los operadores jurídicos escogieran la interpretación más favorable a la pensionada.

En esa medida, es evidente para esta Sala de Revisión que el Juzgado 6º Administrativo de Oralidad de Ibagué y el Tribunal Administrativo del Tolima debieron dar efectividad al principio de favorabilidad en este caso concreto y, en consecuencia, justificar su decisión en la tesis que avala la reliquidación pensional de la señora Policarpa Villanueva de Melendro, so pena de incurrir en violación directa de la Constitución.

Conclusiones y órdenes a emitir 36. Si bien las autoridades judiciales accionadas no desconocieron el precedente judicial, sí incurrieron en violación directa de la Constitución debido a que ante la concurrencia de dos interpretaciones válidas eligieron la que más perjudicaba a la actora y que conducía a negar la reliquidación que ella solicitaba. Lo anterior, tal y como lo declaró la Sección Primera del Consejo de Estado al resolver la presente acción de tutela contra providencia judicial.

Lo expuesto conduce entonces a confirmar integralmente el fallo proferido el 13 de julio de 2017, por la Sección Primera del Consejo de Estado, por el cual se ampararon los derechos fundamentales de la señora Policarpa Villanueva de Melendro.

III. DECISIÓN Con base en las consideraciones expuestas, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero. CONFIRMAR integralmente el fallo del 13 de julio de 2017, proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado, dentro de la presente acción de tutela, que amparó los derechos fundamentales de la señora Policarpa Villanueva de Melendro.

Segundo: Por Secretaría General, LIBRAR la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase, GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Integrada por los Magistrados Diana Fajardo Rivera y Antonio José Lizarazo Ocampo.

[2] Auto del 27 de octubre de 2017, numeral décimo primero: DÉCIMO PRIMERO.- ACUMULAR los expedientes T-6.334.202, T-6.336.884, T-6.355.652, T-6.355.658, T-6.366.393, T-6.404.099, T-6.406.733, T-6.409.614, T-6.409.623, T-6.422.978, T-6.422.982 y T-6.425.866 seleccionados y repartidos a la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado al T-6.390.550 seleccionado por auto del 13 de octubre de 2017, por presentar unidad de materia, para que sean fallados en una sola sentencia, si así lo considera la Sala de Revisión correspondiente.

[3] La sentencia del 5 de octubre de 2016 consta en el expediente en los folios 24 a 29 ib. [4] C. P. Álvaro Lecompte Luna. [5] Folio 28 ib. [6] La sentencia del 21 de marzo de 2017 consta en el expediente en los folios 30 a 41 ib.

[7] Folio 2 ib. [8] Folio 10 ib. [9] Radicado: 110001-03-15-000-2016-00392-00. [10] Folio 105 ib. [11] Folios 112 a 115 ib. Escrito del 12 de mayo de 2017, presentado por Fernando Varón Palomino en calidad de representante judicial de la Gobernación del Tolima.

[12] Folios 116 a 120 ib. Escrito presentado el 11 de mayo de 2017 por el Dr. César Augusto Delgado Ramos, en calidad de juez. [13] Folio 120 ib.

[14] Folios 122 a 123 ib. Escrito presentado el 15 de mayo de 2017 por el Dr. Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, en calidad de Magistrado. [15] Folios 126 a 137 ib. C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

[16] Expuesta principalmente en la sentencia del 7 de junio de 2007, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado. C. P. Alejandro Ordóñez Maldonado. Rad.

730012331000200003669. [17] Expuesta principalmente en la sentencia del 18 de febrero de 2010, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado. C. P. Gerardo Arenas Monsalve. Rad.

730012331000200402509 01. [18] M. P. José Gregorio Hernández Galindo [19] Al respecto ver, entre otras, las sentencias SU-159 de 2002 y T-522 de 2001, en ambas M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-462 de 2003 y T-1031 de 2001, en ambas M. P. Eduardo Montealegre Lynett y T-1625 de 2000, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

[20] M. P. Jaime Córdoba Triviño. En este fallo se declaró inexequible una expresión del artículo 185 de la Ley 906 de 2004, que impedía el ejercicio de cualquier acción, incluida la tutela, contra las sentencias proferidas por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

[21] Artículo 250. Causales De Revisión . Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: 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.

[22] Folio 30 ib. [23] Folio 1 ib. [24] Cfr., sobre la definición de precedente, las sentencias T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, SU-047 de 1999 y C-104 de 1993, en ambas M. P. Alejandro Martínez Caballero.

[25] C-634 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. [26] Reiterada en muchas oportunidades. Cfr., T-794 de 2011, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-1033 de 2012, M. P. Mauricio González Cuervo y T-285 de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

[27] Cfr., T-082 de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-794 de 2011, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-634 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. En esta última, dicho en otras palabras se explica: “ La Corte también refirió al grado de vinculación para las autoridades judiciales del precedente jurisprudencial emitido por las altas cortes. Resulta válido que dichas autoridades, merced de la autonomía que les reconoce la Carta Política, puedan en eventos concretos apartarse del precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, entre otros (i) hacer explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. Esta opción, aceptada por la jurisprudencia de este Tribunal, está sustentada en reconocer que el sistema jurídico colombiano responde a una tradición de derecho legislado, la cual matiza, aunque no elimina, el carácter vinculante del precedente, lo que no sucede con otros modelos propios del derecho consuetudinario, donde el precedente es obligatorio, basado en el principio del stare decisis.

” [28] Sentencia T-704 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. También ver sentencias T-310 de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo y T-555 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[29] Caso en el cual también se incurriría en la causal por desconocimiento del precedente. Al respecto ver, entre muchas otras, las sentencias T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, SU-047 de 1999 y C-104 de 1993, en ambas M. P. Alejandro Martínez Caballero.

[30] Sentencia T-704 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva . También ver, las sentencia T-199 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-590 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-809 de 2010, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

[31] Ver entre otras, T-522 de 2001, Manuel José Cepeda Espinosa y T-685 de 2005, M. P. Clara Inés Vargas Hernández. [32] SU-918 de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[33] M. P. Rodrigo Escobar Gil. [34] M. P. José Gregorio Hernández Galindo. [35] T-290 de 2005 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Ver también: SU-1185 de 2001 M.

P. Rodrigo Escobar Gil; T-1268 de 2005 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-783 de 2014 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-608 de 2016 M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[36] Cfr. T-545 de 2004 M. P. Eduardo Montealegre Lynett; T-248 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-090 de 2009 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-334 de 2011 M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

[37] C. P. Álvaro Lecompte Luna. [38] M. P. Alejandro Ordoñez Maldonado. [39] M. P. Gerardo Arenas Monsalve. [40] Rad. 73001233100020003669. C. P. Alejandro Ordoñez Maldonado.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 4 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.