

Sentencia T/296/09

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/296/09
Expediente	—
Fecha	2006-10-06
Sala	Sala de
Magistrado ponente	MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Contra Providencias Judiciales
- Jurisprudencia Constitucional
- Precedente Judicial
- Ratio Decidendi
- Regimen De Pensiones De Congresistas
- Medio De Defensa Judicial

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Desconocimiento del precedente jurisprudencial sobre la cuantía de la pensión Orozco Orozco en contra de la Sección Segunda - Subsección B de la Sala de lo Constitucional, integrada por los magistrados Mauricio González Cuervo, Gabriel

Texto completo

T-296-09 [Proyecto de circulación restringida] Sentencia T-296/09 ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES -Línea jurisprudencial ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES -Defectos ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES -Requisitos generales de procedibilidad JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL -Evolución sobre su carácter vinculante PRECEDENTE JUDICIAL - Carácter vinculante erga omnes RATIO DECIDENDI -Criterios de identificación REGIMEN DE PENSIONES DE CONGRESISTAS -Regulación REGIMEN DE PENSIONES DE CONGRESISTAS -Línea jurisprudencial MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL -Reliquidación pensión de jubilación de excongresistas PRECEDENTE JUDICIAL -Se constituye a partir de los hechos de la demanda ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES- No desconocimiento del precedente jurisprudencial sobre la cuantía de la pensión de jubilación de congresista Referencia: expediente T-2128549 Acción de tutela instaurada por Héctor Orozco Orozco en contra de la Sección Segunda - Subsección B de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Magistrado Ponente: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Bogotá, DC., veintitrés (23) de abril de dos mil nueve (2009). La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA dentro del trámite de revisión de los fallos dictados por

la Sección Quinta y la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES Héctor Orozco Orozco, por intermedio de apoderado, presentó acción de tutela en contra de la Sección Segunda - Sub Sección B del Consejo de Estado, por considerar que esta entidad vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad y a la seguridad social al proferir la sentencia del 3 de abril de 2008 que denegó en segunda instancia la nulidad de las resoluciones 1493 y 0886 de 2004, por medio de las cuales el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON) le concedió pensión de jubilación.

1. Hechos relevantes. 1.1 Héctor Orozco Orozco fue elegido como Representante a la Cámara para el período comprendido entre 1982 y 1986. 1.2 Por considerar que reunía los requisitos legales, solicitó al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON) el reconocimiento y pago de su pensión de jubilación.

1.3 Mediante la Resolución No. 0886 del 28 de mayo de 2004, confirmada por la Resolución No. 1493 del 16 de septiembre de 2004, FONPRECON reconoció al actor pensión de jubilación a partir del 3 de marzo de 2001, por un valor de tres millones ciento trece mil doscientos setenta y cuatro pesos (\$3.113.274).

Para el reconocimiento pensional el Fondo tuvo en cuenta que el accionante demostró el cumplimiento de 20 años de servicio con la homologación de tres publicaciones registradas en los años 1999 y 2000 y que, por lo tanto, el régimen legal aplicable a su pensión es el Decreto 1359 de 1993, el cual exige a los hombres cumplir 55 años de edad para acceder a la prestación. Además, tomó como ingreso base de liquidación el 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año y por todo concepto devengó el demandante en su condición de congresista, manifestando que así lo exige el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, interpretada conforme a la sentencia C-608 de 1999 de la Corte Constitucional.

1.4 En virtud de lo anterior, el accionante formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra FONPRECON ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

1.5 Mediante sentencia del 6 de octubre de 2006, la Sección Segunda – Subsección B de dicho Tribunal declaró la nulidad parcial de las Resoluciones No. 0886 del 28 de mayo de 2004 y 1493 del 16 de septiembre del mismo año.

El Tribunal consideró que (i) la entidad demandada acertó al determinar que no le era aplicable al demandante el régimen del artículo 3 del Decreto 1293 de 1994 que permite obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación a los 50 años, sino el Decreto 1359 de 1993, que exige 55 años a los hombres. No obstante, encontró que (ii) la liquidación de la pensión se realizó en forma equivocada, puesto que “ la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado han (...) concluido que las liquidaciones de las pensiones, reajustes y sustituciones de los ex congresistas, a la fecha que se decreta la prestación, no puede en ningún caso ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año y por todo concepto devenguen los congresistas en ejercicio y en la fecha en que se decreta la pensión” .

Como consecuencia, ordenó a la entidad demandada liquidar la pensión de jubilación teniendo en cuenta el ingreso mensual promedio de los congresistas activos el 3 de marzo de 2001, y sobre este valor, reliquidar la pensión conforme lo dispone la ley.

1.6 El 3 de abril de 2008, la Sección Segunda - Subsección B de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revocó la sentencia en sede de apelación y, en su lugar, denegó la totalidad de las pretensiones de la demanda.

Indicó que (i) el demandante no tiene derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación desde los 50 años de edad, conforme al artículo 3 del Decreto 1293 de 1994, puesto que no ostentaba la condición de congresista en la legislatura que terminó el 20 de junio de 1994, y no acreditó el cumplimiento de 20 años de servicio en dicha fecha. Además,

argumentó que (ii) el demandante no es beneficiario del régimen de transición pensional de la Ley 100 de 1993, por cuanto la sentencia C-608/99 exige que para ello se ostente la calidad de congresista activo.

2. La demanda de tutela 2.1 El señor Héctor Orozco Orozco instauró acción de tutela en contra de la Sección Segunda - Subsección B de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por cuanto consideró que sus derechos fundamentales resultaron vulnerados con la sentencia que desestimó la pretensión de que la pensión fuera liquidada teniendo en cuenta el 75% de lo devengado en el último año por un congresista activo en la fecha que se decreta la prestación, y a que se aplicara el régimen de transición del artículo 3 del Decreto 1293 de 1994, de acuerdo con el cual se puede obtener la pensión de jubilación al cumplir 50 años de edad.

2.1.1 Manifiesta el actor que la actuación de la mencionada Sección del Consejo de Estado desconoce el derecho a la igualdad porque no le concede el mismo tratamiento que a los ex congresistas Jesús Orlando Gómez [1] y Fernando Rueda Franco [2], cuyas pensiones fueron liquidadas de acuerdo al criterio rechazado en su caso.

2.1.2 Sostiene que la sentencia incurrió en un defecto sustantivo puesto que desconoció el tenor de la Ley 4 de 1992, el Decreto 1359 de 1993 y el Decreto 1293 de 1994, cuya lectura hace “evidente” que debió tomarse como ingreso base de liquidación el porcentaje que él señala, y no el que utilizó la Sección del Consejo de Estado.

2.1.3 Acusa a la sentencia de violar el precedente constitucional constituido en las sentencias T-862/04 y T-456/94, las cuales, en su entender, dejaron claro que “un ex parlamentario que haya ejercido todo el período constitucional al cual fue elegido, tiene derecho a que su mesada pensional sea del 75% del promedio que por todo concepto devenguen los congresistas activos para el momento en que se le decreta la pensión” .

2.1.4 Finalmente, expone que las obras literarias que elaboró debieron ser tenidas en cuenta como parte del tiempo de servicio, de forma de tal que se le hubiera aplicado la disposición legal que permite obtener la pensión a los 50 años.

2.2 La demanda de tutela fue admitida el 29 de julio de 2008 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

3. Contestación de la demanda. 3.1 El Consejero de Estado designado, Dr. Gerardo Arenas Monsalve, manifestó que en la sentencia proferida por la Sección Segunda – Subsección B del Consejo de Estado se efectuó “un análisis ponderado y razonable respecto de los requisitos para acceder a la pensión de jubilación” . Por ello, instó a la Sala a denegar la acción de tutela.

3.2 Luz Elena Mateus Galindo, Jefe de la División de Prestaciones Económicas (E) del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON) solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela. Fundamentó su petición advirtiendo, en primer lugar, que el accionante no acudió al recurso extraordinario de revisión y, por lo tanto, no agotó todos los medios judiciales que tiene a su alcance. En segundo lugar, subrayó que no se desconoció el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado ya que lo resuelto por las sentencias invocadas en la acción de tutela corresponde a situaciones fácticas y jurídicas diferentes a las del accionante. Por el contrario, el Consejo de Estado mantiene la posición establecida en sentencias que sí son comparables con este caso [3] . En último lugar, reiteró que se realizó una aplicación correcta de la normatividad, teniendo en cuenta la edad y el momento en el que el accionante cumplió el tiempo de servicio exigido en la ley.

4. De los fallos de tutela. 4.1 En sentencia del 14 de agosto de 2008, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado rechazó por improcedente la tutela instaurada por el señor Héctor Orozco, al considerar que esta acción no procede contra providencias judiciales.

Sostiene que la normatividad constitucional y reglamentaria en materia de acción de tutela no avala el amparo contra providencias judiciales “por invadir otras jurisdicciones” . Señala que en el caso de las providencias judiciales no se

cumple el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, puesto que “todos los estatutos procesales consagran específicamente recursos o medios de defensa judicial, tanto para autos como para sentencias” . Agotados ellos, la acción tampoco puede proceder puesto que la providencia ha adquirido el carácter de cosa juzgada.

Finalmente, advierte que el disenso de un juez en una corporación colegiada no puede convertir la decisión judicial en una vía de hecho, pues este es expresión de los principios de imparcialidad y libertad del juez, y de la facultad legal de adoptar las decisiones judiciales por mayoría y no por unanimidad.

5. De la impugnación y el fallo de segunda instancia 5.1 La apoderada judicial del señor Héctor Orozco Orozco solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia. Adujo que los argumentos expuestos dejaban en incertidumbre al accionante como usuario de la administración de justicia, puesto que existen fallos de tutela en los cuales se ha accedido a pretensiones similares a las de su demanda y se ha aplicado el régimen legal más favorable al pensionado. Por lo tanto, considera que no existe razón para no darle el mismo tratamiento.

5.2 El 9 de octubre de 2008, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó el fallo de primera instancia, señalando que la acción de tutela contra providencias judiciales es improcedente por razones de seguridad jurídica, autonomía de los jueces y respeto al principio de cosa juzgada.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN Competencia. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problema jurídico. Teniendo en cuenta los hechos descritos anteriormente, debe la Sala determinar si vulnera el derecho a la igualdad, por desconocimiento del precedente, el fallo de la Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado que tomó como ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación del accionante, en su calidad de ex congresista, el 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, percibió.

No obstante, antes de abordar la controversia constitucional planteada es preciso que la Sala se pronuncie acerca de la posición de los jueces de tutela en primera y segunda instancia quienes rechazaron por improcedente el amparo, en el entendido de que la acción de tutela no procede en ningún caso contra providencias judiciales.

Con este fin, en un primer momento la Sala de Revisión analizará la procedencia general de la acción de tutela contra la providencia de la Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado. Y, en un segundo momento, realizará las consideraciones pertinentes para especificar el valor y significado de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el régimen pensional de los congresistas. Finalmente, aplicará los criterios puntualizados al caso concreto.

A. De la procedencia de la acción de tutela contra la providencia de la Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado. 1. La acción de tutela procede de manera excepcional contra providencias judiciales.

Tanto la Sección Cuarta como la Sección Quinta del Consejo de Estado que conocieron de la tutela solicitada por el accionante, denegaron el amparo argumentando para ello que la acción de tutela es improcedente de manera general contra providencias judiciales. Sin embargo, la Corte Constitucional ha desarrollado una sólida línea jurisprudencial en contrario, admitiendo la procedencia de esta acción contra sentencias, de manera excepcional, cuando se cumplen rigurosamente ciertos requisitos de procedibilidad.

Ha dicho la Corte que los jueces forman parte de la categoría “autoridades públicas” de la que habla el artículo 86 de la Constitución Política, cuando establece que la acción de tutela es un mecanismo ordenado a “la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública” . Es entonces la Constitución la que autoriza directamente a las personas a

recurrir al juez constitucional para solicitar el amparo de sus derechos cuando las sentencias, entendidas como actos emanados de un juez o tribunal, desconozcan o amenacen con vulnerar algún derecho fundamental [4] .

Ha enfatizado también que esta posibilidad no riñe con el reconocimiento de la autonomía e independencia otorgada a todas las jurisdicciones, el valor de la cosa juzgada que adquieren los fallos dictados por los jueces, la garantía del principio de seguridad jurídica, y el reconocimiento de que el espacio ordinario para la realización de los derechos fundamentales es el proceso judicial [5] . Antes bien, armoniza la protección de estos principios con la primacía de los derechos fundamentales estableciendo que la tutela tiene un carácter excepcional y subsidiario [6] .

Incluso, en lo que tiene que ver con la seguridad jurídica, ha señalado que la acción de tutela se convierte en una garantía adicional por cuanto permite que un solo ente –en este caso la Corte Constitucional- unifique los lineamientos bajo los cuales deben interpretarse los derechos fundamentales, de forma que este criterio sea usado por todos los encargados de administrar justicia.

Adicionalmente, frente a quienes sostienen que la sentencia C-543/92 declaró inexecutable la tutela contra providencias judiciales [7] , la Corte ha señalado que en dicha sentencia se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991 que afirmaban la procedencia de la acción de tutela contra sentencias como regla general, pero no la excluyó como excepción en el caso de omisiones injustificadas o actuaciones de hecho de los funcionarios judiciales. Esta posición ha sido confirmada en otras sentencias con efecto erga omnes, como la C-590/05, lo que permite afirmar que “tanto la motivación de ese pronunciamiento como de la interpretación que la Corte ha hecho del mismo y del desarrollo de su jurisprudencia” constatan “que la acción de tutela procede contra decisiones judiciales en los supuestos que la misma Corte ha indicado” [8] .

Los supuestos mencionados tienen que ver con el carácter excepcional y subsidiario de la acción de tutela contra providencias judiciales, que se concretan en la exigencia de que el juez constitucional verifique que la solicitud de amparo reúne rigurosamente los requisitos generales y específicos de procedibilidad. Los primeros, que están relacionados con los requerimientos procedimentales que habilitan la instauración de la tutela, fueron sistematizados en los siguientes términos por la sentencia C-590/05:

- (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 iusfundamental irremediable (...);
- (iii) Que se cumpla con el requisito de la inmediatez (...); (iv) Que, tratándose de una irregularidad procesal, quede claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. (...) (v) Que la parte actora 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 (...)” [9] .

El segundo tipo de requisitos, fruto de una evolución jurisprudencial que comenzó por la enumeración de algunas causales para considerar una sentencia “vía de hecho”, pero que hoy en día está consolidada en torno al concepto de causales específicas de procedibilidad, precisan de la plena demostración de la ocurrencia de al menos uno de los siguientes vicios o defectos que constituyen vulneraciones o amenazas a los derechos constitucionales fundamentales:

- “a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.
- b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.
- c. 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.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales [10] o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

e. 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.

f. 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.

g. 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 [11] .

h. Violación directa de la Constitución” [12] . Por estas razones, la Sala no comparte la justificación de la decisión adoptada por las Secciones del Consejo de Estado que actuaron como jueces de tutela en primera y segunda instancia. La afirmación de que en ningún caso procede la acción de tutela contra providencias judiciales no se aviene a la interpretación constitucionalmente aceptable de la normatividad sobre la acción de tutela. Por el contrario, implica una omisión del juez constitucional de asegurar la vigencia de los derechos fundamentales en todas las esferas del poder público [13] .

Aun más, estando ampliamente decantados los criterios en la materia como lo están en la actualidad, la denegación del amparo basado exclusivamente en la improcedencia general de la tutela contra providencias se convierte en una restricción injustificada del derecho fundamental de acceso a la justicia, puesto que se deja de cumplir la obligación de que los jueces profieran decisiones en las que se estudie la presunta vulneración de un derecho y, conforme al examen, se expliquen las razones por las cuales es o no posible predicar su amenaza o vulneración [14] .

Advertido esto, la Sala procederá a examinar el problema jurídico relacionado con la configuración de los requisitos generales de la acción de tutela contra la providencia judicial impugnada.

2. Requisitos generales de procedibilidad en el caso concreto. Al hacer una revisión de los requisitos planteados en el acápite anterior, la Sala encuentra que la solicitud de tutela presentada por el señor Héctor Orozco Orozco contra la Sección Segunda - Subsección B de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado cumple a cabalidad aquellos requerimientos de carácter general.

En primer lugar, la cuestión que se discute resulta de relevancia constitucional en lo relativo a la solicitud de protección del derecho a la igualdad en el trato por parte de los funcionarios judiciales, ya que este es un derecho constitucional fundamental que pretendió hacer valer durante el proceso que dio lugar a la providencia judicial que aquí se examina.

También adquieren significación en este aspecto los argumentos tanto del accionante como de la Sección del Consejo de Estado accionada, ya que dejan entrever distintas interpretaciones de sentencias expedidas por la Corte Constitucional sobre el régimen pensional especial de los congresistas, tanto en sede de tutela como en sede de constitucionalidad que la Corte, en su labor de unificación de la jurisprudencia y guardia de la Constitución, debe dilucidar.

Pero no tiene especial relevancia constitucional los cargos encaminados a solicitar que se convaliden las obras de autoría del accionante como tiempo de servicio acumulado antes del 20 de junio de 1994, pues dados los hechos que configuran el caso en concreto, se trata de una controversia meramente legal que definió el contencioso administrativo, consistente en establecer si se cumplieron o no los requisitos para que le fuera aplicado determinado régimen pensional. La

desestimación de esta pretensión en las dos instancias del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no fue un obstáculo para el reconocimiento de la pensión de jubilación y, por lo tanto, no se observa la posible vulneración de su derecho a la seguridad social o al debido proceso.

En segundo lugar, se observa que el accionante acudió en defensa de sus pretensiones tanto en la vía gubernativa, a través del recurso de reposición de la Resolución 0886 del 28 de mayo de 2004, como en la vía contencioso administrativo, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en la que se produjeron pronunciamientos de primera y segunda instancia. En todos ellos, se mantuvo la disparidad en la interpretación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. A su vez, el recurso de revisión no es un mecanismo idóneo toda vez que las causales por las cuales es posible interponer el recurso no incluyen las diferencias en los fallos jurisprudenciales ni la vulneración al derecho a la igualdad por este hecho [15] . De este modo, se concluye que el accionante agotó todos los medios de defensa idóneos y eficaces para amparar la presunta vulneración de sus derechos.

En tercer lugar, la tutela se instauró el 25 de julio de 2008, solo tres meses después de producida la actuación de la Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado. A juicio de la Sala, este constituye un término razonable y, por ende, la solicitud de tutela no atenta contra el principio de inmediatez.

En cuarto lugar, tal como se describió en el capítulo de antecedentes, el accionante identifica los elementos de la providencia judicial que considera generaron la presunta vulneración de sus derechos y los presuntos derechos afectados, entre los que se encuentra el derecho a la igualdad (Art. 13 C.P) y el derecho a la seguridad social [16] .

Además, del memorial de apelación de la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la sentencia de la Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado puede apreciarse la solicitud de recibir un trato igual al que recibieron otros ex congresistas en el proceso contencioso administrativo, que es la misma que dio lugar a la tutela.

En último lugar, la sentencia cuestionada es una providencia del Consejo de Estado emitida en tanto órgano de la jurisdicción contencioso administrativa y no un fallo de tutela, de modo que tampoco se incumple el requisito que impide la procedencia de las acciones de tutela contra sentencias de la misma naturaleza.

Por estas razones, es procedente que la Sala entre a examinar de fondo si la sentencia cuestionada configura algún defecto o vicio que tenga como resultado la vulneración o amenaza de los derechos a la igualdad y a la seguridad social, invocados por el accionante.

B. De la normatividad y de la jurisprudencia en materia del régimen pensional de los congresistas. FONPRECON decidió reconocer pensión de jubilación al ex Representante a la Cámara Héctor Orozco Orozco aplicando el régimen de transición creado para dichos dignatarios. Para ello tuvo en cuenta principalmente que la pensión debe liquidarse de acuerdo al 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año y por todo concepto devengó el ciudadano en su condición de congresista. Así considera que lo exige la jurisprudencia de la Corte Constitucional en las sentencias C-608/99 y T-022/01.

La Sección Segunda - Subsección B de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, resolviendo el recurso de apelación instaurado por el accionante y FONPRECON, revocó la sentencia de primera instancia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, sobre la base de su interpretación de la sentencia C-608/99, según la cual el régimen de transición sólo puede ser aplicado a los congresistas en condición de actividad. Dado que el accionante fue congresista en el período comprendido entre los años 1982 y 1986, no puede ser considerado beneficiario de este régimen de transición. Además, desprendió de su interpretación de la sentencia la consideración de que el monto de liquidación de la pensión debe ajustarse a lo devengado por el congresista.

Por su parte, el accionante sostiene que estas consideraciones son erradas puesto que la sentencia C-608/99 no se ocupó del carácter activo de los congresistas como requisito para acceder al régimen de transición. En cuanto al monto base de liquidación pensional, mencionó que las sentencias T-456/94, T-862/04 y SU-975/03 de la Corte Constitucional emplearon como monto base de la liquidación pensional el 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año y por todo concepto devenguen los congresistas en ejercicio. Señaló que así lo hacen también algunas sentencias del Consejo de Estado y, por lo tanto, exige que este mismo criterio sea utilizado en su caso.

La divergencia en las interpretaciones permite suponer una falta de claridad frente al alcance de las sentencias constitucionales en lo relativo al régimen de transición pensional de los congresistas. Esto adquiere relevancia en la medida en que ello permitirá concluir a la Sala si la aplicación en el caso concreto de la jurisprudencia constitucional, tal como la interpretó el Consejo de Estado, constituye un desconocimiento del precedente y una violación del derecho a la igualdad. Por ello, a continuación se resumirá brevemente la jurisprudencia de la Corte sobre el valor del precedente, y buscará establecer, a la luz de la normatividad vigente, cuál es el alcance real de la ratio decidendi de las sentencias invocadas por las partes y su aplicabilidad al caso concreto.

1. Valor y concepto del precedente jurisprudencial. Pese a que en las sentencias iniciales la Corte solo reconocía expresamente los efectos vinculantes a la parte resolutive de sus sentencias de constitucionalidad, bajo el entendido de que la jurisprudencia es sólo un criterio auxiliar de interpretación, en la actualidad reivindica la fuerza vinculante de las decisiones judiciales tanto de los fallos de constitucionalidad como de los fallos de tutela, en el sentido que pasa a explicarse.

Las sentencias de constitucionalidad gozan de carácter vinculante erga omnes [17] . Su parte resolutive hace tránsito a cosa juzgada y, por ello, el legislador no puede reproducir el contenido material de una norma declarada contraria a la Constitución mientras subsistan los fundamentos que dieron origen a tal decisión. Además, también hacen tránsito a cosa juzgada “implícita” los argumentos contenidos en la parte motiva que fueron determinantes para que la Corte adoptara la decisión de constitucionalidad. Aquellos apartes que tienen relación “estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive” y aquellos otros que la corporación indique [18] .

En los términos expuestos en la sentencia SU-047 de 1999, que se consolidó en pronunciamientos posteriores [19] , los apartes de la motivación de las sentencias de control abstracto que son jurídicamente vinculantes son los que constituyen la ratio decidendi del fallo, entendida esta como “ la formulación general, más allá de las particularidades irrelevantes del caso, del principio, regla o razón general que constituyen la base de la decisión judicial específica”.

La ratio decidendi resulta de obligatorio cumplimiento para todos los jueces y “define la correcta interpretación y adecuada aplicación de una norma en el contexto constitucional” [20] .

Además, aunque la ratio de una sentencia se expresa en la sentencia misma, son los pronunciamientos judiciales que le sucedan los que aportan los criterios autorizados para identificarla adecuadamente.

La sentencia T-292/06 indicó los supuestos necesarios para lograr esa precisión: “ Puede considerarse que se ha identificado adecuadamente la ratio de una sentencia de constitucionalidad, cuando: i) La sola ratio constituye en sí misma una regla con un grado de especificidad suficientemente claro, que permite resolver efectivamente si la norma juzgada se ajusta o no a la Constitución. Lo que resulte ajeno a esa identificación inmediata, no debe ser considerado como ratio del fallo; ii) la ratio es asimilable al contenido de regla que implica, en sí misma, una autorización, una prohibición o una orden derivada de la Constitución; y iii) la ratio generalmente responde al problema jurídico que se plantea en el caso, y se enuncia como una regla jurisprudencial que fija el sentido de la norma constitucional, en la cual se basó la Corte para abordar dicho problema jurídico. (...)Esta Corporación ha indicado que la ratio decidendi sobre un

tema jurídico puede consolidarse “en una oportunidad posterior”, esto es, cuando de manera reiterada se reafirma la regla del fallo inicial en otros casos”.

De modo similar, la Corte ha establecido que en las sentencias de tutela también opera el fenómeno de la cosa juzgada, razón que impide la presentación de tutela contra sentencias de tutela [21], y ha concluido que la *ratio decidendi* de estas sentencias es obligatoria para los jueces y para la propia Corte, ya que ello asegura la unificación de la jurisprudencia sobre los derechos fundamentales y asegura la igualdad en la aplicación de dichos derechos [22].

Cabe añadir que, respecto del precedente sentado por las demás altas corporaciones judiciales y jueces, la Corte ha argumentado que todo tribunal tiene la obligación de ser consistente con sus decisiones previas en garantía de la confianza legítima, la seguridad jurídica, la racionalidad y coherencia que debe caracterizar al sistema, y el respeto por el principio de igualdad [23]. Los asociados tienen derecho a tener alguna posibilidad de prever razonablemente cuál será el sentido de la decisión de un juez y, por eso, si estando ante hechos similares el mismo juez adopta una decisión totalmente diferente, se entiende que está recibiendo un trato diferente e injustificado, lo cual equivale al desconocimiento del derecho a la igualdad.

Por esta vía adquiere pleno sentido que el desconocimiento al precedente constituya una causal de procedibilidad específica de la acción de tutela contra sentencias. La Corte ha dicho que “en el evento en que un juez desconozca abiertamente un precedente constitucional, la sentencia judicial ciertamente incurrirá en un defecto que la separa de la coherencia orgánica con la Constitución” [24] y que, por tanto puede ser impugnada mediante una acción de tutela.

En todo caso, es posible que en especiales ocasiones el juez se aparte del precedente constitucional e incluso del precedente horizontal. “Pero para ello debe fundar rigurosamente su posición y expresar razones contundentes para distanciarse válidamente de los precedentes vinculantes” [25], tales como que el precedente sea contrario a la Constitución, que se trate de una equivocación jurisprudencial, que el precedente genere una interpretación que anteriormente fuera positiva pero que no sea adecuada en la actualidad para resolver conflictos, por los cambios históricos producidos y las consecuencias inaceptables que pueden derivarse de allí [26].

2. Regulación legal del régimen pensional de los congresistas. Antes de la expedición de la Constitución de 1991 los congresistas de la República contaban con un régimen particular para acceder a la pensión, que incluyó la creación de un Fondo pensional especial denominado Fondo de Previsión Social del Congreso [27]. Ya en vigencia de la Constitución de 1991, esta regulación fue modificada conforme se atribuyó al gobierno la facultad de regular el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso Nacional, en concordancia con las normas generales, objetivos y criterios dictados por el Congreso Nacional en leyes cuadro o marco (Art 150 No. 19 y Art. 189 No. 11 C.P.).

En ejercicio de estas facultades, el Congreso expidió la Ley 4 de 1992 y, sobre el particular, señaló en su artículo 17: “El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquéllas y estas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista. Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.

Parágrafo. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará tendiendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los Representantes y Senadores en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva”.

Por su parte, el gobierno dictó el Decreto 1359 de 1993 “estableciendo integralmente y de manera especial, el régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas, que en lo sucesivo se aplicará a quienes a partir de la vigencia de la Ley 4ª. de 1992 tuvieron la calidad de Senador o Representante a la Cámara”.

Específicamente el artículo 7 de este Decreto fijó los requisitos de este régimen para obtener la pensión vitalicia de jubilación: “Cuando quienes en su condición de Senadores o Representantes a la Cámara, lleguen o hayan llegado a la edad que dispone el artículo 1o, parágrafo 2o de la Ley 33 de 1985 y adicionalmente cumplan o hayan cumplido 20 años de servicios, continuos o discontinuos en una o en diferentes entidades de derecho público incluido el Congreso de la República, o que los hayan cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto colombiano de Seguros Sociales, conforme a lo dispuesto en el artículo 7o de la Ley 71 de 1988, tendrán derecho a una pensión vitalicia de jubilación que no podrá ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio, que durante el último año y por todo concepto devenguen los Congresistas en ejercicio, de conformidad con lo establecido en los artículos 5o y 6o del presente Decreto (...)” Igualmente, el Decreto creó en el artículo 17 la figura del reajuste especial, de acuerdo con la cual los congresistas que hubieran obtenido pensión con anterioridad a la vigencia de la Ley Cuarta de 1992, “tendrán derecho a un reajuste en su mesada pensional, por una sola vez, de tal manera que su pensión en ningún caso podrá ser inferior al 50% de la pensión a que tendrían derecho los actuales congresistas” Más adelante, con la expedición de la Ley 100 de 1993, “por el cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones” se abrió la posibilidad de incorporar al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud a los Congresistas (Art. 273). Esta posibilidad se concretó en el Decreto 1293 de 1994, en el que se estableció que:

“El Sistema General de Pensiones contenido en la ley 100 de 1993, se aplica a los Senadores, Representantes y empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso con excepción de los cubiertos por el régimen de transición previsto en el presente Decreto” De este modo, las normas generales de la Ley 100 sobre pensiones son aplicables también a los congresistas, excepto aquellos que estuvieran en el régimen de transición dispuesto en el artículo 36 de la misma ley, para quienes la edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. En el caso de los congresistas, el Decreto 1293 de 1994 indicó a quiénes se aplica el régimen de transición y, por tanto, las disposiciones del régimen anterior, que es el Decreto 1359 de 1993:

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

a). haber cumplido cuarenta (40) o más años de edad si son hombres o treinta y cinco (35) o más años de edad, si son mujeres. b). Haber cotizado o prestado servicios durante quince (15) años o más.

Parágrafo. El régimen de transición de que trata el presente artículo se aplicará también para aquellas personas que hubieran sido senadores o representantes con anterioridad al 1o de abril de 1994, sean o no elegidos para legislaturas posteriores, siempre y cuando cumplan a esa fecha con los requisitos de que tratan los literales a) o b) de este artículo, salvo que a la fecha señalada tuvieran un régimen aplicable diferente, en cuyo caso este último será el que conservarán” [28] .

Esta prerrogativa fue extendida en el parágrafo del artículo tercero a: “[A] aquellos senadores y representantes que durante la legislatura que termina el 20 de junio de 1994 tuvieron una situación jurídica consolidada al cumplir antes de dicha fecha, veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos en una o diferentes entidades de derecho público incluido el Congreso de la República, o que los hubieran cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto de Seguros Sociales en cualquier modalidad. En cuanto a la edad de jubilación se aplicará lo dispuesto en el literal b) del artículo 2o del Decreto 1723 de 1964, es decir que tales congresistas, una vez cumplido el tiempo de servicios aquí previsto podrán obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación a la edad de cincuenta (50) años”.

Ninguna de estas normas puede apartarse de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 que opera como ley marco sobre el tema, y que fue declarada exequible condicionalmente mediante sentencia C-608 de 1999 (MP José Gregorio Hernández Galindo). Sin embargo, como se vislumbró en las consideraciones antedichas, no existe claridad sobre el alcance de estas sentencias, específicamente en lo que tiene que ver con el monto mínimo de liquidación de las pensiones de los ex congresistas favorecidos por el régimen de transición. Por tal razón el siguiente numeral se ocupará de la ratio decidendi y el sentido de las decisiones adoptadas en las providencias relacionadas con la jurisprudencia de la Corte en el régimen pensional de transición de los congresistas.

3. La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el régimen pensional de los congresistas. Uno de los primeros pronunciamientos en lo relativo al régimen pensional de los congresistas lo hizo la Corte en la sentencia T-456/94. Tres ciudadanos que obtuvieron pensión de jubilación como parlamentarios fueron beneficiarios del reajuste especial al que, por una vez, tienen derecho quienes accedieron a la pensión antes de la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992. Sin embargo, el monto de la pensión fue estimado en el 50% de la mesada pensional más alta recibida por otro pensionado ex congresista a la fecha del reconocimiento del reajuste y no en el 75% del ingreso mensual promedio de lo que devengue un congresista al momento de decretar el reajuste especial.

En esa ocasión, la Corte armonizó los artículos 5 [29] y 17 [30] del Decreto 1359 de 1993, junto con el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, y estableció que el 50% mencionado en la disposición relativa al reajuste especial, constituye el mínimo monto que puede obtenerse de pensión, y no el ingreso base de liquidación. Además, interpretando el tenor literal del artículo 17 de la ley 4 de 1992, consideró que el ingreso que debía tomarse como base no era la mesada de un pensionado, sino el 75% del salario mensual promedio de un congresista en ejercicio.

Esta última consideración que la correspondiente Sala de Revisión hizo entonces sobre el mencionado artículo, relativo al ingreso base de liquidación y al porcentaje mínimo de liquidación pensional en los casos en que opera el reajuste especial, partió de la presunción de la legalidad y constitucionalidad de dichas normas, toda vez que sobre ellas no pesaba ningún condicionamiento ni declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte.

Sin embargo, posteriormente la sentencia C-608/99 estudió la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 e impuso una interpretación diferente en esta materia. La ratio decidendi del fallo establece que el legislador puede prever regímenes especiales en materia de salarios y prestaciones de los congresistas, puesto que la Carta ha permitido que ello sea así, pero que estos no pueden consagrar disposiciones desproporcionadas, contrarias a la razón, ni contrarias a los principios de la seguridad social en general, tales como la eficiencia, solidaridad y universalidad, y el carácter individual que determina el monto prestacional del derecho.

Teniendo esto en cuenta, la Corte estableció que el régimen especial de los congresistas es exequible con las siguientes salvedades: (i) Debe entenderse que cuando la norma estatuye que el ingreso base de liquidación exige tener en cuenta lo devengado “por todo concepto” por el congresista, se incluyen solamente aquellas actividades que tienen un carácter remuneratorio proveniente de la actividad de representación política del Congreso y no los servicios ajenos a la asignación del parlamentario. (ii) Debe interpretarse que el “ingreso mensual promedio” a tomarse en cuenta para determinar el ingreso base de liquidación de la pensión del congresista, y que se menciona “tanto en el texto del artículo 17 que establece el mínimo de la pensión, como en su parágrafo”, está relacionado directamente con lo recibido por el congresista aspirante a la pensión durante su último año de trabajo, y no puede determinarse a partir de “ la totalidad de los rubros que, de manera general y abstracta, han cobijado a todos los miembros del Congreso” .

Estos dos condicionamientos constituyen el centro de la decisión y, por lo tanto, hicieron tránsito a cosa juzgada. En esa medida afectan también el margen de reglamentación del gobierno de la Ley Marco. Por eso, si existen disposiciones en los decretos reglamentarios expedidos antes de la sentencia de constitucionalidad que se oponen al condicionamiento de

la norma, el operador jurídico debe remitirse directamente a los parámetros de la Ley, en el entendido de que el decreto reglamentario de una ley marco no puede modificar, derogar ni incluir los criterios generales estatuidos en dicha norma.

A partir de este pronunciamiento, la Corte tuvo la oportunidad de analizar nuevamente este punto de manera directa en la sentencia T-022/01. Los hechos que dieron lugar a esta tutela consistieron en que un ex congresista que accedió a la pensión de jubilación en virtud del régimen de transición especial, solicitó que se aplicara como ingreso base de liquidación el 75% del ingreso mensual promedio que por todo concepto devengaren los congresistas en ejercicio al momento de decretar la prestación. La Sala de Revisión denegó las pretensiones del demandante argumentando que el postulado de la sentencia C-608/99 que establecía que el ingreso mensual promedio debe estimarse conforme a lo devengado por el aspirante a la pensión y no por los congresistas en abstracto, constituye la ratio decidendi del pronunciamiento, lo que no podría ser de otra forma si se atiende a la necesidad de “ conciliar el principio según el cual ‘trabajo igual pensión igual’, con los principios de continuidad y universalidad de los servicios públicos”.

En las sentencias posteriores T-482/01 y T-862/04, la Corte avocó el conocimiento de situaciones en las cuales fue negado el reajuste especial a dos ciudadanos que ostentaron la calidad de ex congresistas antes de la Ley 4 de 1992. En los dos casos la Corte otorgó el amparo acudiendo a razones distintas. En la primera de ellas, la Corte determinó que “ encontrándose en el régimen de transición, por el sólo hecho de haber sido congresista en cualquier tiempo, la persona puede exigir el reconocimiento del reajuste especial”, siempre que reúna los demás requerimientos de ley. En la segunda, la decisión de otorgar el reajuste se tomó atendiendo al hecho de que FONPRECON había incurrido en una demora significativa para otorgar la respuesta y era evidente que el ex congresista reunía los requisitos exigidos para ser beneficiario del reajuste de ley. Esto, aunado a la situación personal del accionante, constituyó para la Sala una amenaza de configuración de un perjuicio irremediable que dio lugar a la tutela.

De otro lado, la sentencia SU-975/03 examinó las razones por las cuales los congresistas gozan de un régimen de carácter especial que permite reliquidar las pensiones reconocidas antes de la Ley 4 de 1992, mientras que el régimen aplicable a los magistrados no contempla esa posibilidad, pese a que el marco de la legislación es la misma Ley Cuarta. La Corte tuteló el derecho a la igualdad y a la seguridad social de los accionantes estableciendo que “s e desconoce el derecho a la igualdad de los ex magistrados de las Cortes y Consejos pensionados con anterioridad a la vigencia de la Ley 4 de 1992 cuando se les da un tratamiento pensional ostensiblemente desfavorable contrario al principio de proporcionalidad, sin compensación alguna, respecto del trato dado a los magistrados de las Cortes y Consejos pensionados luego de la vigencia de la mencionada ley” .

Finalmente, en las sentencias T-352/02, T-438/02 y T-781/05 se resolvió sobre la pretensión de reliquidación de las pensiones concedidas a diferentes ex congresistas, ya fuera por considerar que tenían derecho al reajuste especial o por considerar que tenían derecho a la aplicación de un determinado porcentaje como ingreso base de liquidación. Sin embargo, en todos los casos la Corte pudo establecer que no se cumplía el requisito de subsidiariedad y, por tanto, declaró la improcedencia de las acciones de tutela.

4. Las sentencias invocadas por el accionante no constituyen un precedente vinculante para el caso concreto. Por lo tanto, no se configura la causal de procedibilidad invocada.

De lo reseñado en el capítulo anterior puede concluirse que los pronunciamientos de la Corte en lo que tiene que ver con el régimen pensional especial de los congresistas se orientan fundamentalmente en dos direcciones. La primera de ellas, una línea jurisprudencial relativa a las situaciones en las cuales puede afirmarse que un ex congresista tiene derecho a acceder al reajuste especial por haber obtenido la pensión antes de la Ley 4 de 1992. La segunda, mucho menos nutrida, referida al ingreso promedio que debe tenerse en cuenta como base de la liquidación pensional de los ex congresistas beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

En estricto sentido, únicamente constituyen precedente aplicable al caso las sentencias ubicadas en la segunda línea jurisprudencial ya que la solicitud de tutela del accionante no está dirigida a obtener un reajuste especial, pues su pensión fue otorgada en el año 2004, sino que está dirigida a solicitar que en su caso sea considerado un ingreso base de liquidación equivalente al 75% de lo devengado por todo concepto por un congresista activo a la fecha en que se decretó la pensión. En este sentido ha dicho la Corte que es razonable que “cuando en una situación similar, se observe que los hechos determinantes no concuerdan con el supuesto de hecho, el juez esté legitimado para no considerar vinculante el precedente” [31] El precedente pertinente tiene como criterio central lo expuesto en la sentencia C-608/99, que condicionó el entendimiento del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 y, por lo tanto, de todas las disposiciones relativas al régimen pensional de los congresistas en el sentido de que el ingreso promedio tomado tanto para la liquidación de las pensiones como para establecer el monto mínimo de las mismas, está determinado por los ingresos del aspirante a la pensión durante el último año.

Teniendo esto en cuenta, no es acertado afirmar que la Ley 4 de 1992 establezca que la pensión de los ex congresistas beneficiarios del régimen de transición debe liquidarse con el 75% del ingreso mensual promedio que por todo concepto devengaren los representantes y senadores activos a la fecha en que se decreta la prestación. Debe entenderse que ella ha limitado este monto al 75% del ingreso mensual promedio obtenido por el parlamentario que aspira al reconocimiento de su pensión.

No es exacto el aserto de la Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado que afirma que la sentencia C-608/99 sólo permite la aplicación del régimen de transición a quienes están en servicio activo en el Congreso, pues lo cierto es que la sentencia no se pronunció sobre este punto. Es más, al respecto la Corte manifestó que se ponía en tela de juicio, “(..) a partir de las demandas, apenas una de las disposiciones legales que conforman el conjunto del régimen pensional de los congresistas. Por tanto, no es el momento de establecer si los demás preceptos que lo componen se ajustan a la Carta, y no hay lugar a la unidad de materia” En consecuencia, al actor le asiste razón al considerar que la sentencia cuestionada interpretó erróneamente la sentencia C-608/99 en lo que tiene que ver con la actividad de la persona como congresista al momento de solicitar la pensión de jubilación. Pero no encuentra la Corte que esta misma desconozca el precedente jurisprudencial sobre la cuantía de la pensión de jubilación, ya que en este punto la Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado aplicó en debida forma lo dispuesto en la sentencia C-608/99 que, por su valor de cosa juzgada, debe irradiar toda la normatividad reglamentaria derivada de la Ley Marco que examinó, incluido el Decreto 1359 de 1993.

En la misma dirección, no es dable concluir que la Sección Segunda Subsección B vulneró el derecho a la igualdad del accionante por no haber aplicado los criterios expuestos en las sentencias T-456/94, SU-975/03 y T-862/04. La providencia judicial cuestionada no aplicó un trato diferente e injustificado al accionante, puesto que las sentencias invocadas no constituyen precedente para el caso concreto.

Además, no constituye un trato desigual amparable por vía de tutela que el fallo del accionante sea contrario a lo expuesto en las sentencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado de 22 de junio de 2006 [32] y 12 de octubre de 2006 [33] , cuando el fallo que se tilda de discriminatorio está acorde con la interpretación dada por la Corte Constitucional a una norma en ejercicio de sus funciones. Una conclusión contraria, quebrantaría la primacía de la Constitución y atentaría contra su carácter irradiador del ordenamiento jurídico en general.

Así las cosas, esta Sala de Revisión revocará las sentencias de tutela que rechazaron por improcedente el amparo promovido por el señor Héctor Orozco Orozco argumentando que la acción de tutela no procede en ningún caso contra providencias judiciales. Sin embargo, no concederá el amparo puesto que de la sentencia analizada no puede predicarse la configuración de las causales de procedibilidad específica de este tipo de tutelas.

III. DECISIÓN Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero. REVOCAR el fallo de tutela de primera instancia emitido por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 14 de agosto de 2008, y el fallo de tutela de segunda instancia proferido por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 9 de octubre de 2008, en cuanto negaron de manera absoluta la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Segundo . NEGAR la protección de los derechos invocados por el accionante, por las razones expuestas en esta sentencia. Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado Ponente MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado Ausente con excusa GABRIEL MENDOZA MARTELO Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Sección Segunda – Subsección B, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Sentencia de 22 de junio de 2006. Ref. Exp. No. 8046-05. MP Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado.

[2] Sección Segunda – Subsección A, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Sentencia de 12 de octubre de 2006. Ref. Exp. No. 8895-2005.

MP Dr. Alberto Arango Mantilla. [3] Consejo de Estado. Ref. Exp. 2004-02378 Radicado No. 250002325000. MP Dr. Jaime Moreno García. [4] Ver, entre muchas otras, las sentencias T-389/07, T-907/06, SU-881/05, C-590/05, T-642/05, T-1042/04, T-701/04, SU-159/02, SU 1184/01, T-1030/01 y T-231/94.

[5] Al respecto, ver las sentencias C-590/05, T-701/04 [6] Sobre este carácter ver las sentencias T-055/08, T-593/07, T-751/05 y T-068/05 . [7] Ver, entre otras, las sentencias C-800A-02, SU-1184/01, T-983/01, T-231/94 y T-173/93 [8] *Ibíd.*

[9] Ver sentencia C-590/05. [10] Sentencia T-522/01. [11] Cfr. Sentencias T-462/03; SU-1184/01; T-1625/00 y T-1031/01. [12] *Ibíd.* [13] Ver sentencia T-701/04.

[14] Sobre esta obligación emanada del derecho al acceso a la justicia ver, entre otras, la sentencia C-483/08 . [15] Estas causales están contempladas en el art. 188 del C.C.A, modificado por el art. 57 de la Ley 446 de 1998.

[16] Sobre el carácter de la seguridad social como derecho fundamental, ver las sentencias T-260/94, T-313/95 [17] Ver, entre otras, la sentencia C-131/93.

[18] Sentencias C-131/93, C-037/96, SU-640/98. [19] Entre otras, las sentencias T-1092/07, C-932/07, T-254/06, C-762/02 y SU-640/98. [20] T-292/06 [21] Cfr.

SU-1219/01 [22] Ver sentencias T-399/97, T-603/99, T-610/99, T-611/99, SU-1184/01, SU-1219/01 [23] Cfr. C-447/97, SU-047/99 [24] T-292/06 [25] *Ibíd.*

[26] Cfr. SU-047/99 [27] Una exposición amplia del régimen pensional de los congresistas antes de la Constitución de 1991, puede encontrarse en la sentencia T-482/01.

[28] Este párrafo fue declarado nulo por la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 27 de octubre de 2005. [29] “INGRESO BASICO PARA LA LIQUIDACION PENSIONAL. Para la liquidación de las pensiones, así como para sus reajustes y sustituciones, se tendrá en cuenta el ingreso mensual promedio del último año que por todo concepto devenguen los Congresistas en ejercicio , a la fecha en que se decrete la prestación, dentro del cual serán especialmente incluidos el sueldo básico, los gastos de representación, la prima de localización y vivienda, prima de transporte, prima de salud, prima de navidad y toda otra asignación de la que gozaren.” (subrayas fuera del texto) [30] “Los Senadores y Representantes a la Cámara que se hayan pensionado con anterioridad a la vigencia de la Ley 4ª. de

1992, tendrán derecho a un reajuste en su mesada pensional, por una sola vez, de tal manera que su pensión en ningún caso podrá ser inferior al 50% de la pensión a que tendrían derecho los actuales Congresistas” .

[31] Sentencia T-1317/01. [32] Sección Segunda – Subsección A. Ref. Exp. No. 8895-2005. MP Dr. Alberto Arango Mantilla. [33] Sección Segunda – Subsección B. Ref. Exp. No. 8046-05. MP Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:

Copia de consulta hecha el 11 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.