

PENSION DE JUBILACION – Reajuste conforme a la Ley 6 de 1992 / REAJUSTE DE LA PENSION DE JUBILACION – Declaratoria de inexecutable no afecta situaciones jurídicas consolidadas / REAJUSTE DE LA PENSION DE JUBILACION – Es aplicable a los pensionados de las entidades nacionales y territoriales

El artículo 116 de la Ley 6ª de 30 de junio de 1992 dispuso el reajuste de las pensiones de jubilación del sector público nacional reconocidas con anterioridad al año 1989. Esta norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, en sentencia C-531 de 20 de noviembre 1995, por ser violatoria de la unidad de materia, pues el tema de la ley era tributario y el artículo reguló un asunto prestacional. La Corte precisó que los efectos del fallo no podrían afectar las situaciones jurídicas consolidadas en vigencia de la norma e invocó como fundamento el artículo 58 de la Carta Política que consagra el principio de los derechos adquiridos. El Decreto 2108 de 1992, reglamentario de la Ley 6ª de 1992, ordenó el ajuste extraordinario de las pensiones de jubilación del sector público del orden nacional, compatible con los incrementos decretados por la Ley 71 de 1988, reconocidas con anterioridad al 1 de enero de 1989. Esta Corporación en sentencia de 11 de diciembre de 1995, expediente No.15723, Consejera Ponente Dolly Pedraza de Arenas, inaplicó la expresión “del orden nacional”, contenida en el artículo 1 del Decreto 2108 de 1992, por considerar que tal discriminación violaba el derecho a la igualdad, ya que las normas de carácter pensional se aplican a todos los empleados del Estado, sin discriminación alguna, nacionales y territoriales. Posteriormente, la Sección Segunda, en sentencia del 11 de junio de 1998, Consejero Ponente Nicolás Pájaro Peñaranda, expediente No.11636, declaró nulo el artículo 1 del Decreto 2108 de 1992 con fundamento en la declaratoria de inexecutable del artículo 116 de la Ley 6ª de 1992. Como la sentencia de inexecutable en que se fundó la declaratoria de nulidad al fijar los efectos de la decisión indicó que ella no implicaba que las entidades obligadas pudieran dejar de aplicar los incrementos pensionales a quienes hubieran consolidado el derecho, la sentencia de nulidad del Decreto 2108 de 1992 debe tener, en consecuencia, iguales alcances. El artículo 116 de la Ley 6 de 1992 rigió desde su expedición hasta el 20 de noviembre de 1995, fecha en la cual fue retirado del ordenamiento jurídico, pero sigue teniendo efectos para quienes adquirieron el derecho bajo su vigencia. El Decreto 2108 de 1992, expedido en desarrollo del artículo 116 de la Ley 6 ibidem, corre igual suerte, es decir, rigió desde su expedición hasta la fecha de inexecutable del precepto que le dio origen y extiende sus efectos aún después para quienes bajo su amparo adquirieron el derecho.

REAJUSTE DE LA PENSION DE JUBILACION – Requisitos. Ley 6 de 1992 y Decreto 2108 de 1992 / REAJUSTE DE LA PENSION DE JUBILACION – No prescribe el derecho sino los valores de las diferencias pensionales que surgen luego de aplicarlo

Para tener derecho al ajuste pensional ordenado por el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 se debe acreditar la calidad de pensionado y estar devengando la mesada pensional para el 1 de enero de 1989 pues su razón de ser es compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de jubilación, es decir, acercar las mesadas pensionales a los salarios que devengaban en esa fecha los servidores públicos que desempeñaban empleos equivalentes a los que habían ejercido los pensionados. A su vez, el Decreto 2108 de 1992, reglamentario de la Ley 6 de 1992, al ajustar las pensiones de jubilación, expresamente dispuso, en su artículo 1, que las pensiones a reajustar serían las reconocidas con anterioridad al 1 de enero de 1989 que presentarían

diferencias con los aumentos de salarios y, en su artículo 2, ordenó que las entidades encargadas del pago de las pensiones reajustaran la pensión con base en el valor de la misma. En el artículo 3 previó que el reconocimiento de los reajustes no se tendrá en cuenta para la liquidación de las mesadas atrasadas y, en el artículo 4, estableció que no producirán efectos retroactivos.

INDEXACION – Aplicación de la fórmula a pagos de tracto sucesivo

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada de reajuste pensional, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION “B”

Consejero ponente: JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE

Bogotá D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil siete (2007).-

Radicación número: 25000-23-25-000-2001-08133-01(4759-05)

Actor: JOSE ISMAEL URREGO CHITIVA

Demandado: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

AUTORIDADES DEPARTAMENTALES.-

Decide la Sala la apelación interpuesta por la parte demandada contra la sentencia de 28 de octubre de 2004, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D”, Sala de Descongestión, accedió a las pretensiones de la demanda formulada por el actor contra el Departamento de Cundinamarca.

LA DEMANDA

JOSE ISMAEL URREGO CHITIVA instauró, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D”, Sala de Descongestión, acción de nulidad y restablecimiento del derecho orientada a obtener la nulidad de los oficios Nos. 12279 de 27 de abril de 2001 y 24205 de 31 de julio de 2001, por los cuales el Departamento de Cundinamarca le negó el ajuste pensional ordenado por el artículo 116 de la Ley 6 de 1992, reglamentado por el Decreto 2108 del mismo año (Fls. 16 a 20).

Como consecuencia solicitó, a título de restablecimiento del derecho, ordenar el reconocimiento, liquidación y pago del ajuste de su pensión de jubilación de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 2108 de 1992; actualizar el valor de las condenas según lo dispuesto en el artículo 178 del C.C.A.; dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A. y condenar en costas a la demandada.

Basó su petitum en los siguientes hechos:

El Departamento de Cundinamarca, mediante Resolución No.1323 (sic) de 15 de julio de 1976,

reconoció a su favor una pensión vitalicia de jubilación, a partir del 1 de marzo de 1976.

Oficiosamente la administración le ha pagado los reajustes previstos en las Leyes 4 de 1976, 71 de 1988 y 100 de 1993.

Por encontrarse dentro de los supuestos de la Ley 6 de 1992 y su decreto reglamentario, el 17 de mayo de 2000 solicitó el reajuste de su pensión.

La Subdirección de Pensiones y Cesantías del Departamento de Cundinamarca mediante Oficio No. 012279 de 27 de abril de 2001, negó su solicitud.

Contra esta decisión interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto en forma negativa mediante Oficio No.2535 de 31 de julio de 2001.

NORMAS VIOLADAS

Artículos 13, 46, 48 y 52 de la Constitución Política; 116 de la Ley 6 de 1992, el Decreto Reglamentario 2108 de 1992; 2, literal b, de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1455 de 1995.

LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D”, Sala de Descongestión, en sentencia de 28 de octubre de 2004, accedió a las súplicas de la demanda con los siguientes argumentos (Fls. 72 a 85).

El artículo 116 de la Ley 6 de 1992 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional por violación al principio de unidad de materia, en la sentencia C-531 de 20 de noviembre de 1995 en la cual dispuso, en virtud de los principios de buen fe y de protección de los derechos adquiridos, que la declaratoria de inexecutable sólo tendría efectos hacia el futuro y, por tanto, era efectiva a partir de su notificación.

En sentencia del 11 de junio de 1998 el Consejo de Estado declaró la nulidad del artículo 1 del Decreto 2108 de 1992 y con anterioridad a este pronunciamiento inaplicó la expresión “del orden nacional” de esta misma norma.

Si bien el alcance del artículo 116 de la Ley 6 de 1992 se fijó únicamente para los empleados del orden nacional, por vía judicial se hizo extensiva a los niveles municipal, departamental y distrital.

Para tener derecho al reajuste a partir del 1 de enero de 1993, 1994 y 1995 es necesario que la persona se haya pensionado antes del 1 de enero de 1989 y que su asignación pensional presentara diferencias económicas con los aumentos salariales anteriores a esta fecha.

Al momento de decidir el asunto se aprecia que el derecho reclamado por la actora fue debidamente reconocido por el Departamento de Cundinamarca mediante Resolución No.420 de 23 de abril de 2003, por la cual reajustó su pensión en los términos del artículo 116 de la Ley 6 de 1992.

No obstante procede declarar la nulidad de los oficios demandados porque, si bien el derecho de la actora ya fue restablecido, estos actos continúan vigentes y, por tanto, deben ser anulados para que sus efectos se retrotraigan al momento de su expedición y desaparezcan del ámbito jurídico.

EL RECURSO DE APELACION

La parte demandada, al sustentar la impugnación, manifestó lo siguiente (Fls. 86 a 88).

El artículo 116 de la Ley 6 de 1992 y su decreto reglamentario consagraron el reajuste pensional exclusivamente para las pensiones del orden nacional y como el reajuste pensional reclamado es del orden departamental no está sujeto a esta normatividad.

Al declarar la inconstitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia, la Corte Constitucional, refiriéndose sólo a los pensionados del orden nacional, determinó que la sentencia únicamente tendría efectos hacía futuro.

El Decreto 2108 de 1992 restringió el campo de aplicación de la Ley 6 de 1992 estableciendo como beneficiarios del reajuste pensional a los empleados del sector público nacional, es decir, por mandato del Gobierno Nacional no se puede hacer extensivo el reajuste a los pensionados del orden departamental, distrital o municipal, dado que ello vulnera la competencia establecida en el artículo 189, numeral 1, de la Constitución Política.

Al expedirse la Ley 6 de 1992 no existía unidad en la legislación sobre pensiones. Ello obedecía a razones presupuestales que impedían la unificación normativa, por lo que existen distintos regímenes de pensiones a los cuales está sujeta la administración.

CONSIDERACIONES

EL PROBLEMA JURIDICO

Consiste en decidir si procede el reajuste de la pensión de jubilación del actor, JOSE ISMAEL URREGO CHITIVA, en los términos del artículo 116 de la Ley 6 de 1992 y su Decreto Reglamentario 2108 de 1992.

Para ello deberá decidir la Sala sobre la legalidad de los oficios Nos. 12279 de 27 de abril de 2001 y 24205 de 31 de julio de 2001, por los cuales el Departamento de Cundinamarca le negó a el actor el ajuste pensional ordenado por el artículo 116 de la Ley 6 de 1992, reglamentada por el Decreto 2108 del mismo año.

LO PROBADO EN EL PROCESO

El 15 de julio de 1976, mediante Resolución No.1332, el Fondo Prestacional del Departamento de Cundinamarca reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación a favor de JOSE ISMAEL URREGO CHITIVA (Fl. 109).

El 17 de mayo de 2000 el actor solicitó el ajuste de su pensión de jubilación en los términos del artículo 116 de la Ley 116 de 1992 y su Decreto Reglamentario 2108 de 1996 (Fl. 44).

El 27 de abril de 2001, mediante Oficio No.12279, el Subdirector de Pensiones y Cesantías del Departamento de Cundinamarca le negó a el actor el reajuste pensional argumentando que este beneficio fue consagrado para los pensionados del orden nacional (Fls.7 a 10).

El 4 de mayo de 2001 el actor interpuso recurso de apelación contra la decisión anterior (Fl. 42).

El 31 de julio de 2001, mediante Resolución No.24205, la Directora de Pensiones del Departamento de Cundinamarca resolvió en forma negativa el recurso de apelación interpuesto (Fls. 4 y 5).

El 22 de abril de 2003, mediante Resolución No.420, la Directora (E) de Pensiones Públicas del Departamento de Cundinamarca reajustó la pensión del actor, conforme a lo dispuesto por el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 (Fls. 68 a 72).

El 15 de febrero de 2007, mediante oficio, la Directora de Pensiones indicó que el actor ha devengado mesadas pensionales como jubilado de la Gobernación de Cundinamarca desde 1976 (Fl.108).

ANALISIS DE LA SALA

El artículo 116 de la Ley 6ª de 30 de junio de 1992 dispuso el reajuste de las pensiones de jubilación del sector público nacional reconocidas con anterioridad al año 1989, con el siguiente tenor:

“Para compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de jubilación del sector público nacional, efectuados con anterioridad al año 1989, el Gobierno Nacional dispondrá gradualmente el reajuste de dichas pensiones, siempre que se hayan reconocido con anterioridad al 1o de enero de 1989.

Los reajustes ordenados en este artículo comenzarán a regir a partir de la fecha dispuesta en el decreto reglamentario correspondiente y no producirán efecto retroactivo.”.

Esta norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, en sentencia C-531 de 20 de noviembre 1995, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero, por ser violatoria de la unidad de materia, pues el tema de la ley era tributario y el artículo reguló un asunto prestacional. La Corte precisó que los efectos del fallo no podrían afectar las situaciones jurídicas consolidadas en vigencia de la norma e invocó como fundamento el artículo 58 de la Carta Política que consagra el principio de los derechos adquiridos.

En relación con este aspecto expuso:

“...La Corte ha señalado que es a ella a quien corresponde fijar los efectos de sus sentencias, a fin de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución. En este caso, esta Corporación considera que, en virtud de los principios de la buena fé (CP art. 83) y protección de los derechos adquiridos (CP art. 58), la declaración de inexecutable de la parte resolutoria de esta sentencia sólo tendrá efectos hacia el futuro y se hará efectiva a partir de la notificación del presente fallo. Esto significa, en particular, que la presente declaratoria de inexecutable no implica que las entidades de previsión social o los organismos encargados del pago de las pensiones puedan dejar de aplicar aquellos incrementos pensionales que fueron ordenados por la norma declarada inexecutable y por el Decreto 2108 de 1992, pero que no habían sido realizados al momento de notificarse esta sentencia, por la ineficiencia de esas mismas entidades, o de las instancias judiciales en caso de controversia. En efecto, de un lado el derecho de estos pensionados al reajuste es ya una situación jurídica consolidada, que goza entonces de protección constitucional (C.P. art. 58). Mal podría entonces invocarse una decisión de esta Corte, que busca garantizar la integridad de la Constitución, para desconocer un derecho que goza de protección constitucional. De otro lado en virtud del principio de efectividad de los derechos (CP art. 2º) y eficacia y celeridad de la función pública (CP art. 209), la ineficiencia de las autoridades no puede ser razón válida para desconocer los derechos de los particulares. Nótese en efecto que tanto el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992 como el Decreto 2108 de 1992 ordenaban una nivelación oficiosa de aquellas pensiones reconocidas antes de 1989 que presentaran diferencias con los

aumentos de salarios, por lo cual sería discriminatorio impedir, con base en esta sentencia de inexequibilidad, que se haga efectivo el incremento a aquellos pensionados que tengan derecho a ello...”.

El Decreto 2108 de 1992, reglamentario de la Ley 6ª de 1992, ordenó el ajuste extraordinario de las pensiones de jubilación del sector público del orden nacional, compatible con los incrementos decretados por la Ley 71 de 1988, reconocidas con anterioridad al 1 de enero de 1989, con la finalidad de compensar las diferencias entre el crecimiento de los salarios y el crecimiento de las mesadas pensionales, así:

“Artículo 1º. Las pensiones de jubilación del Sector Público del Orden Nacional reconocidas con anterioridad al 1 de enero de 1989 que presenten diferencias con los aumentos de salarios serán reajustadas a partir del 1 de enero de 1993, 1994 y 1995 así:

Año de causación del Porcentaje del reajuste aplicable a partir derecho a la pensión
del 1 de enero del año:

	1993	1994	1995
1981 y anteriores 28% distribuidos así:	12.0	12.0	4.0
1982 hasta 1988 14% distribuidos así:	7.0	7.0	--

Sobre este decreto se pronunció esta Corporación en sentencia de 11 de diciembre de 1995, expediente No.15723, Consejera Ponente Dolly Pedraza de Arenas, en la cual se inaplicó la expresión “del orden nacional”, contenida en el artículo 1 del Decreto 2108 de 1992, por considerar que tal discriminación violaba el derecho a la igualdad, ya que las normas de carácter pensional se aplican a todos los empleados del Estado, sin discriminación alguna, nacionales y territoriales.

Posteriormente, la Sección Segunda, en sentencia del 11 de junio de 1998, Consejero Ponente Nicolás Pájaro Peñaranda, expediente No.11636, declaró nulo el artículo 1 del Decreto 2108 de 1992 con fundamento en la declaratoria de inexequibilidad del artículo 116 de la Ley 6ª de 1992, indicando:

“ 2. Como se ve claramente, fue la ley reglamentada la que restringió sus alcances a las pensiones de jubilación del sector público nacional, y en tales condiciones el gobierno nacional al expedir el decreto reglamentario, no podía disponer algo diferente, tratando de ampliar su campo de aplicación a las pensiones de los órdenes municipal y departamental, porque ello habría sido violatorio de la competencia reglamentaria en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

3. Sin embargo, (sic) como la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del transcrito artículo 116, mediante sentencia C-531 de 20 de noviembre de 1995, la Sala habrá de declarar la nulidad de la norma acusada que la reglamentó, de acuerdo con su reiterada jurisprudencia, por ser ello una obvia consecuencia de tal determinación.”.

Como la sentencia de inexequibilidad en que se fundó la declaratoria de nulidad al fijar los efectos de la decisión indicó que ella no implicaba que las entidades obligadas pudieran dejar de aplicar los incrementos pensionales a quienes hubieran consolidado el derecho, la sentencia de nulidad del Decreto 2108 de 1992 debe tener, en consecuencia, iguales alcances.

El artículo 116 de la Ley 6 de 1992 rigió desde su expedición hasta el 20 de noviembre de 1995, fecha en la cual fue retirado del ordenamiento jurídico, pero sigue teniendo efectos para quienes adquirieron el derecho bajo su vigencia. El Decreto 2108 de 1992, expedido en desarrollo del artículo 116 de la Ley 6 ibidem, corre igual suerte, es decir, rigió desde su expedición hasta la fecha de inexequibilidad del precepto que le dio origen y extiende sus efectos aún después para quienes bajo su amparo adquirieron el derecho.

Con base en estos criterios pasa la Sala a examinar si en el caso concreto los derechos del actor se consolidaron antes de la declaratoria de inexequibilidad.

Para tener derecho al ajuste pensional ordenado por el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 se debe acreditar la calidad de pensionado y estar devengando la mesada pensional para el 1 de enero de 1989 pues su razón de ser es compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de jubilación, es decir, acercar las mesadas pensionales a los salarios que devengaban en esa fecha los servidores públicos que desempeñaban empleos equivalentes a los que habían ejercido los pensionados.

A su vez, el Decreto 2108 de 1992, reglamentario de la Ley 6 de 1992, al ajustar las pensiones de jubilación, expresamente dispuso, en su artículo 1, que las pensiones a reajustar serían las reconocidas con anterioridad al 1 de enero de 1989 que presentaran diferencias con los aumentos de salarios y, en su artículo 2, ordenó que las entidades encargadas del pago de las pensiones reajustaran la pensión con base en el valor de la misma. En el artículo 3 previó que el reconocimiento de los reajustes no se tendrá en cuenta para la liquidación de las mesadas atrasadas y, en el artículo 4, estableció que no producirán efectos retroactivos.

Como al actor le fue reconocida la pensión de jubilación el 15 de julio de 1976 y estaba gozando de ella antes del 1 de enero de 1989, fecha límite para conferir el beneficio del reajuste pensional previsto por la Ley 6 de 1992, según la certificación de 15 de febrero de 2007 ya aludida, la Sala concluye que cumplió con los supuestos de hecho de la norma y, por tanto, la administración obró conforme a derecho al reconocerle el reajuste pensional reclamado.

Por las razones expresadas la Sala confirmará la decisión del Tribunal, que declaró la nulidad de los actos acusados, y ordenará que la suma reconocida por la demandada a favor del actor como reajuste pensional sea indexada en los términos del artículo 178 del C.C.A., aplicando la siguiente fórmula:

$R = Rh \times \frac{\text{INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$

INDICE INICIAL

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el actor a título de mesada pensional, por el guarismo que resulta al dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el “DANE”, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice inicial, vigente para la fecha en que debió hacerse el

pago.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada de reajuste pensional, teniendo en cuenta que índice inicial es el vigente al momento de causación de cada uno de ellos.

En consideración a la fecha de reclamación, 17 de mayo de 2000, el pago de las sumas que resulten por concepto de indexación se hará a partir del 17 de mayo de 1997, por prescripción trienal.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

Confírmase la sentencia de 28 de octubre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D”, Sala de Descongestión, que declaró la nulidad de los oficios Nos. 12279 de 27 de abril de 2001 y 24205 de 31 de julio de 2001, por los cuales el Departamento de Cundinamarca le negó a JOSE ISMAEL URREGO CHITIVA el ajuste pensional ordenado por el artículo 116 de la Ley 6 de 1992.

Condénese a la entidad demandada a pagar a favor del demandante la indexación sobre las sumas reconocidas por el Departamento de Cundinamarca, aplicando para ello la fórmula indicada en la parte motiva, la cual deberá ser pagada a partir del 17 de mayo de 1997 por prescripción trienal.

Dese aplicación en lo pertinente a los artículos 176 y 177 del C.C.A. para el cumplimiento de esta sentencia.

Cópiese, notifíquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO

JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

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

