

PENSION DE JUBILACION - Ordena la actualización del promedio de lo devengado en el último año de servicios para impedir que se perciba una pensión devaluada. Aplicación de principios de equidad y justicia / INDEXACION DE PENSION DE JUBILACION - Procedencia para que la pensión represente el valor real al momento del reconocimiento / REGIMEN DE TRANSICION PENSIONAL - Aplicación / PRESCRIPCION DE DERECHOS LABORALES - Configuración con respecto a una parte de las diferencias pensionales. El reconocimiento pensional puede ser discutido en cualquier tiempo y en este caso no opera la caducidad de la acción, sino la prescripción de las mesadas

Se contrae el presente asunto a determinar si el actor tiene derecho a que se actualice la base salarial de su pensión, conforme al índice de precios al consumidor. Como la censura de la alzada apunta esencialmente al cuestionamiento de si la equidad y la justicia constituyen fundamento válido para la decisión que profirió el a quo, la Sala centrará en ello su análisis.

Parte la Sala del presupuesto de que el actor se halla gobernado por el ordenamiento que con anterioridad a la ley 100 regía el sistema pensional de la Rama Ejecutiva del Poder Público (Ley 33/85), lo que no impide reconocer que la base salarial para la liquidación de su pensión haya sufrido los rigores del deterioro inflacionario. Liquidar la pensión de jubilación al demandante, con fundamento en una suma devaluada, sin duda implica desconocer no solo el hecho notorio de la inflación, sino desoír claros principios de equidad. Esta Corporación ha venido decantando estos criterios, variando la jurisprudencia que, al respecto, otrora existía. Como lo ha sostenido la Sala, el ajuste de valor obedece al hecho notorio de la constante y permanente devaluación de la moneda de nuestro país, que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponer la indexación, en casos como el presente, es una decisión ajustada a la ley y un acto de equidad, cuya aplicación por parte del Juez encuentra sustento en nuestro máximo ordenamiento jurídico, como expresamente lo consagra el artículo 230 de la Carta. Finalmente, dirá la Sala que bien podía expresar su inconformidad el actor en cualquier tiempo, pues tratándose de un acto de reconocimiento pensional no opera el fenómeno de caducidad; otra cosa es que lo haga transcurridos tres años del reconocimiento que le fuera hecho porque entonces lo que ocurre es la prescripción de las mesadas. En el caso objeto de examen el actor demandó el 6 de mayo de 1999 la Resolución 001925 del 28 de julio de 1995 que le reconoció la pensión de jubilación a partir del 17 de abril de ese mismo año, luego se encuentran prescritas (prescripción trienal) las diferencias pensionales comprendidas entre el 17 de abril de 1995 y el 5 de mayo de 1996. En este orden, la Sala confirmará la sentencia apelada, excepto en cuanto ordenó el pago de las diferencias pensionales, a partir del 17 de abril de 1995, que se revoca. En su lugar, ordénase su pago a partir del 6 de mayo de 1996.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"

Consejera ponente: ANA MARGARITA OLAYA FORERO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil cuatro (2004).

Radicación número: 76001-23-31-000-1999-0983-01(1221-02)

Actor: LESTER ARMANDO GUTIERREZ POLANIA

Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 21 de septiembre de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, dentro del proceso promovido por LESTER ARMANDO GUTIERREZ POLANIA contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.

ANTECEDENTES

La parte actora, por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaura demanda contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, para que se declare la nulidad de la resolución 001925 del 28 de julio de 1995, por la cual la Dirección General - Subdirección Administrativa y de Recursos Humanos de la entidad demandada reconoció la pensión mensual vitalicia de jubilación, en cuanto señaló los montos devengados y el total de dicha prestación; pide se declare la nulidad del artículo primero de la parte resolutive que determinó que la suma a pagar por concepto de la pensión mensual es de \$897.404.

A título de restablecimiento del derecho solicita se de aplicación a la variación del índice de precios al consumidor al salario promedio devengado durante el último año de servicios, entre la fecha de la desvinculación de la entidad y el día en que se reconoció el derecho a la pensión y al reajuste del valor de la correspondiente pensión mensual a partir del 17 de abril de 1995 y así sucesivamente hacia el futuro año tras año.

La entidad demandada, por su parte, se opuso a las pretensiones del libelo y propuso las excepciones de caducidad, prescripción, compensación y petición de lo no debido.

LA SENTENCIA

El Tribunal accedió a las súplicas de la demanda. Expresó que el actor laboró al servicio del Estado por espacio de 24 años; que cumplió 55 años de edad el 13 de abril de 1995 y que por ello le es aplicable el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en concordancia con el Decreto 2143 de 1995, que disponen la aplicación del régimen previsto al momento del retiro, es decir, la Ley 33 de 1985.

Dijo que la misma entidad empleadora es la que hace el reconocimiento en el caso del demandante y que es aplicable el artículo 73 del Decreto 1848 de 1969, que establece que la pensión se liquida por el 75% de los salarios y primas de toda especie devengados en el último año de servicios; que la indexación no se halla allí consagrada, pero que el Consejo de Estado ha señalado que no es procedente tomar sumas empobrecidas por los efectos inflacionarios.

LA APELACIÓN

En orden a que se revoque la sentencia de primera instancia, la entidad demandada la recurre en la oportunidad procesal. Alega que el Tribunal invoca razones de equidad y de justicia en su fallo, pero que los artículos 228 y 230 de la Constitución disponen que en las actuaciones de la justicia prevalecerá el derecho sustancial y que las decisiones estarán sometidas al imperio de la ley; que toda ley se presume justa y equitativa en sí misma.

Alega que no es posible declarar la ley contraria a la Constitución, en razón de ser inequitativa o injusta; que nuestro sistema jurídico dejó a los jueces la función de impartir justicia con base en las normas legales y que no procede acudir a criterios auxiliares de justicia y equidad porque no

se trata de un caso de vacío legal.

Asevera que la administración no tiene ninguna posibilidad de apartarse de los lineamientos legales, ni siquiera en caso de vacío legal para fundarse en argumentos de justicia y equidad; que además, resulta más injusto anular, con base en criterios de equidad y de justicia, la actuación que la administración profiere conforme a la ley.

Manifiesta que el actor estuvo de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución acusada porque nunca la recurrió en la vía gubernativa y que dejó expresa constancia de renunciar al ejercicio de los recursos legales; que, si bien, para este tipo de actos de reconocimiento prestacional no opera la caducidad, sí pudo haber hecho uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuando le fue efectuado el reconocimiento; que por las mismas razones de equidad y de justicia debe marcarse un hito que señale el día en que el actor dejó de estar de acuerdo con lo dispuesto por la entidad para no condenarla por algo con lo cual, en su momento, el actor estuvo conforme; que el derecho del actor nació el día en que surgió su inconformidad con el acto acusado y no antes.

Pide que, en el evento de que no se revise la decisión de equidad y justicia, deben reconsiderarse los términos de la condena que llegue a decretarse a título de restablecimiento del derecho, es decir, que no sea en forma retroactiva desde la fecha del acto, sino desde el momento en que el interesado manifestó su inconformidad con el monto pensional.

CONSIDERACIONES

Se contrae el presente asunto a determinar si el actor tiene derecho a que se actualice la base salarial de su pensión, conforme al índice de precios al consumidor.

Obra a folio 2 del cuaderno principal la Resolución 001925 del 28 de julio de 1995, por la cual le fue reconocida la pensión mensual vitalicia de jubilación al actor a partir del 17 de abril de 1995, en cuantía de \$897.404.00.

Da cuenta igualmente el mismo acto que el actor ingresó a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca el 11 de enero de 1980 y laboró allí hasta el 17 de enero de 1993.

Como la censura de la alzada apunta esencialmente al cuestionamiento de si la equidad y la justicia constituyen fundamento válido para la decisión que profirió el a quo, la Sala centrará en ello su análisis.

Parte la Sala del presupuesto de que el actor se halla gobernado por el ordenamiento que con anterioridad a la ley 100 regía el sistema pensional de la Rama Ejecutiva del Poder Público (Ley 33/85), lo que no impide reconocer que la base salarial para la liquidación de su pensión haya sufrido los rigores del deterioro inflacionario. Liquidar la pensión de jubilación al demandante, con fundamento en una suma devaluada, sin duda implica desconocer no solo el hecho notorio de la inflación, sino desoír claros principios de equidad. Esta Corporación ha venido decantando estos criterios, variando la jurisprudencia que, al respecto, otrora existía.

No hay duda que, si bien, la pensión debe liquidarse sobre el promedio de lo devengado en el último año de servicios, no pueden desconocerse mandatos preconizados en la Constitución de 1991, contenidos en los artículos 48 inciso último al tenor del cual "La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante" o el previsto en el artículo 53 inciso 3º conforme al cual "El Estado garantiza el pago oportuno y el

reajuste periódico de las pensiones legales"

Como lo ha sostenido la Sala, el ajuste de valor obedece al hecho notorio de la constante y permanente devaluación de la moneda de nuestro país, que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponer la indexación, en casos como el presente, es una decisión ajustada a la ley y un acto de equidad, cuya aplicación por parte del Juez encuentra sustento en nuestro máximo ordenamiento jurídico, como expresamente lo consagra el artículo 230 de la Carta.

Actualizar el promedio de lo devengado en el último año de servicios, es la única forma de impedir que el demandante se vea obligado a percibir una pensión de jubilación devaluada, buscando que el restablecimiento del derecho represente el valor real al momento del reconocimiento de la pensión.

Así, en sentencia SU-400 de 28 de agosto de 1997 la Sala Plena de la Corte Constitucional expresó:

"...La Corte Constitucional en sentencia T-418 de 9 de septiembre de 1996, dejó en claro que los obligados al pago de salarios, prestaciones y pensiones deben asumir, además el cubrimiento íntegro de las sumas correspondientes a la actualización de los valores que hayan venido reteniendo a los trabajadores, desde el momento en que adquirieron el derecho al pago hasta el instante en que éste se produzca efectivamente.

Tal actualización según lo destacó la Sala Plena en Sentencia C-448 de 1996 desarrolla principios claros constitucionales, en especial el que surge del artículo 53 C.P., a cuyo tenor la remuneración debe ser móvil, a fin de proteger el poder adquisitivo de los trabajadores, lo cual se logra normalmente mediante la indexación de las sumas adeudadas, para que éstas no se deterioren en los términos reales con el paso del tiempo, sin detrimento de los cargos que pueda hacerse a la entidad incumplida en cuanto a la indemnización de otros perjuicios que su ineficiencia y demora puedan generar al afectado."

Pero, aún más, el artículo 21 de la ley 100 de 1993 previó que el ingreso base para liquidación de la pensión estaba sujeto a la actualización con base en el índice de precios al consumidor. Si bien esta disposición se aplica para las pensiones reguladas por la mencionada ley y la reconocida al actor no se rige por ella, sin duda, es un elemento que puede tenerse en cuenta para sustentar la decisión tomada por el tribunal. En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-444 del 18 de septiembre de 1997, con ponencia del Magistrado Dr. JORGE ARANGO MEJÍA, dijo allí "La ley posterior sí puede mejorar las condiciones económicas del pensionado; lo que no puede hacer, por contrariar preceptos constitucionales, es desmejorar los derechos ya reconocidos...."

Así mismo, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 6 de julio de 2000 expresó:

"De suerte que frente al imperativo panorama legal antes expuesto, no hay motivo válido que pueda ahora aducirse por el juez laboral para sustraerse a la aplicación de la actualización de la base salarial, ya que si antes se alegaba carencia de un basamento legal, hoy ello no puede hacerse; cuando, además el sistema de seguridad social que creó la comentada ley responde a postulados constitucionales establecidos en los artículos 48 y 53....."

Se advierte entonces, que si la necesidad de aplicar la figura de la indexación en el campo

laboral, en un comienzo encontró su apoyo en los principios de la justicia y equidad, en el momento presente para actualizar la base salarial de la pensión no solo tiene un soporte legal, sino también constitucional, sin que resulte válido, para negar su eficacia, que el trabajador se haya retirado con anterioridad a la expedición de la Ley 100 de 1993, si estando ya ésta en vigencia, cumplió el requisito de la edad, necesario para disfrutar la pensión."

Como se evidencia de lo anterior, atrás quedó el paradigma positivista que se traduce en el planteamiento de Montesquieu, que asigna al juez un lugar estrechamente subordinado, predicando que los juicios no deben ser más que "un texto preciso de la ley" y que los jueces "no son sino la boca que pronuncia las palabras de la ley; seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza de la ley ni el rigor de ella". Hoy está claro que la juris-dictio no podría limitarse a la legis-dictio; la legalidad se articula con los derechos de los ciudadanos, pues el imperio de la ley a la que se somete el juez, según el artículo 230 Superior es en la Constitución misma imperio de la ley y del derecho, como quiera que el concepto básico constitucional que finca toda la parte programática del mismo ordenamiento, es el Estado Social de Derecho y no simplemente el Estado de Derecho.

El fin de la Constitución es implantar el derecho mediante la justicia, la libertad, la igualdad y el pluralismo político y por ello proclama valores superiores del ordenamiento jurídico; luego dentro de la dialéctica constitucional caben no sólo las leyes formales, sino todos los valores constitucionales y los principios.

No se trata de meros conceptos retóricos, sino de conceptos normativos con plenitud de efectos jurídicos, cuyo instrumento de eficacia es el juez. En esa medida el fallo recurrido, al invocar las razones de equidad y de justicia como sustento, lo que hizo fue dar aplicación al modelo constitucional garantista en el que la validez ya no es un dogma asociado a la mera existencia formal de la ley, sino una cualidad contingente de la misma, ligada a la coherencia de sus significados con la Constitución. Ello por sí sólo legitima la validez de la decisión del a quo.

Finalmente, dirá la Sala que bien podía expresar su inconformidad el actor en cualquier tiempo, pues tratándose de un acto de reconocimiento pensional no opera el fenómeno de caducidad; otra cosa es que lo haga transcurridos tres años del reconocimiento que le fuera hecho porque entonces lo que ocurre es la prescripción de las mesadas. En el caso objeto de examen el actor demandó el 6 de mayo de 1999 la Resolución 001925 del 28 de julio de 1995 que le reconoció la pensión de jubilación a partir del 17 de abril de ese mismo año, luego se encuentran prescritas (prescripción trienal) las diferencias pensionales comprendidas entre el 17 de abril de 1995 y el 5 de mayo de 1996.

En este orden, la Sala confirmará la sentencia apelada, excepto en cuanto ordenó el pago de las diferencias pensionales, a partir del 17 de abril de 1995, que se revoca. En su lugar, ordenase su pago a partir del 6 de mayo de 1996.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

F A L L A

CONFIRMASE la sentencia del veintiuno (21) de septiembre de dos mil uno (2001), proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, dentro del proceso promovido por LESTER ARMANDO GUTIERREZ POLANIA contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del

Cauca, excepto en cuanto ordenó el pago de las diferencias pensionales, a partir del 17 de abril de 1995, que se revoca.

En su lugar, ordenase el pago de las diferencias pensionales a partir del 6 de mayo de 1996.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen

COPIESE, NOTIFIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

La anterior providencia fue considerada, aprobada y ordenada su publicación por la Sala en sesión de la fecha.

ANA MARGARITA OLAYA FORERO

ALBERTO ARANGO MANTILLA

NICOLAS PAJARO PEÑARANDA

MYRIAM VIRACACHA SANDOVAL

Secretaria Ad-Hoc



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

