

REAJUSTE DE PENSION DE JUBILACION - Reconocimiento. Este reajuste cobija a todos los pensionados del estado / PENSION DE JUBILACION - Procedencia de reajuste a pensionado que no corresponde al orden nacional, sino al departamental / SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD - Efectos / SENTENCIA DE NULIDAD - Efectos / PRESCRIPCION DE DERECHOS LABORALES - Configuración con respecto a parte del período solicitado

El debate planteado se orienta a verificar la vigencia del decreto 2108 de 1992 en el nivel territorial y a definir sobre la necesidad de prueba específica de la diferencia en el valor de la mesada pensional con el incremento en los salarios, para la aplicación del decreto en dado caso. En atención a que el artículo 116 de la citada Ley 6 de 1992 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia No. C-531 del 20 de noviembre de 1995, por violar el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, esta Sala reitera lo definido en jurisprudencias anteriores sobre su aplicabilidad. En relación con la vigencia del decreto bajo análisis a los empleados del nivel territorial, igualmente esta corporación en reiterada jurisprudencia proferida desde 1995 se ha referido a ello, para precisar que el decreto 2108 de 1992 cobija a todos los pensionados del Estado sin distingo alguno, por inaplicación de la expresión "del orden nacional" contenida en el artículo 1º del Decreto, y de la expresión "nacional" del artículo 116 de la ley 6 de 1992 que contienen una discriminación que viola el derecho a la igualdad. Para el caso presente se reitera la anterior jurisprudencia. Por ello, el artículo 1 del Decreto 2108 de 1992 y el 116 de la ley 6ª de 1992, tienen aplicación a las pensiones de jubilación de funcionarios del orden nacional y territorial. Se observa que el artículo 116 de la ley 6ª de 1992, que dio origen al decreto cuya aplicación se demanda, contiene un juicio general sobre las diferencias causadas en el incremento de las mesadas pensionales de quienes obtuvieron su pensión con anterioridad a 1989, pues parte del supuesto de que dicho desajuste existe: "..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..". Por ello el desajuste entre las mesadas pensionales y el crecimiento de los salarios para cada caso concreto, constituye una presunción del legislador de la cual se beneficia el pensionado. No se requiere entonces de prueba específica sobre la existencia del desajuste que es el supuesto de la norma, atendiendo a que las presunciones del legislador invierten la carga de la prueba. En este sentido el decreto reglamentario 2108 de 1992 no puede modificar el juicio del legislador en considerar que dicho desajuste se presenta en las mesadas causadas con anterioridad a 1989 y corresponde a la administración, -cuando excepcionalmente el desajuste presumido por el legislador no exista-, desvirtuar con pruebas suficientes, que el hecho contrario al que el legislador presume se da para cada caso específico. Así las cosas, la Sala encuentra que la actora cumple con las condiciones que exigieron el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 y su Decreto Reglamentario 2108 del mismo año, para tener derecho al reajuste pensional que reclama a cargo de la entidad demandada y se hace evidente la ilegalidad del oficio APS-634 de enero 6 de 2002 y de la resolución número 0340 de 23 de mayo del mismo año, expedidos por la entidad demandada, por medio de los cuales se negó a la actora la petición del reajuste de la ley 6ª de 1992 a su pensión de jubilación. Por todo lo anterior se confirmará la sentencia apelada, precisando que para el restablecimiento del derecho deberá hacerse el reajuste por los años 1993 y 1994 inclusive, teniendo en cuenta que la pensión de la demandante se causó con posterioridad a 1982, en la forma determinada en el artículo 1º del Decreto 2108 de 1992, es decir 7% para cada año y tales incrementos serán tenidos en cuenta para efectuar la reliquidación de las mesadas pensionales de los años posteriores, con el fin de determinar el valor correspondiente a las mesadas no prescritas es decir las causadas con posterioridad al 6 de marzo de 1999. El ajuste de las mesadas anteriores a esta fecha se encuentra prescrito de conformidad con lo señalado en esta providencia. La diferencia

resultante no pagada será objeto de la indexación definida por el A quo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"

Consejera ponente: ANA MARGARITA OLAYA FORERO

Bogotá, D.C., siete (7) de julio de dos mil cinco (2005).

Radicación número: 76001-23-31-000-2002-02601-01(3241-04)

Actor: FRANCIA GOMEZ DE VALENCIA

Demandado: DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la sentencia proferida el 5 de marzo de 2004 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en el proceso de la referencia, mediante la cual se concedieron las súplicas de la demanda.

ANTECEDENTES

Por medio de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el Artículo 85 del C.C.A., FRANCIA GOMEZ DE VALENCIA solicitó a esta jurisdicción que se declare la nulidad del oficio APS-634 de enero 6 de 2002 emanado de la Secretaría de Desarrollo Institucional Área de Prestaciones Sociales del departamento del Valle del Cauca; y la resolución número 0340 de 23 de mayo del mismo año, suscrita por el Subsecretario de Recursos Humanos del departamento, por medio de los cuales se negó la petición de reajuste de su pensión de jubilación, con aplicación del Decreto Ley 2108 de 1002.

A título de restablecimiento del derecho solicita que se condene a la entidad demandada a reconocer y pagar el valor de su pensión de jubilación con los ajustes señalados en la ley 6 de 1992 y el decreto 2108 de 1992 en los porcentajes que la norma contempla.

Manifiesta que es pensionada del Departamento del Valle del Cauca desde el 30 de abril de 1985, y acusa a la administración de no haber realizado los ajustes de sus mesada pensional de acuerdo con lo estipulado en las normas atrás mencionadas las que estima violadas.

El departamento del Valle del Cauca contestó en la oportunidad procesal la demanda y se opuso a las pretensiones. Manifiesta que el incremento contenido en la ley 6ª de 1992 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, y que solo resultaba posible reconocer tales incrementos a quienes hubieran hecho solicitud de reajuste durante la vigencia del mismo es decir hasta el 20 de noviembre de 1995.

LA SENTENCIA

El Tribunal accedió a las súplicas de la demanda. Declaró la nulidad y ordenó hacer los ajustes de la ley 6ª para los años 1993 a 1995 y posteriores.

Con fundamento en sentencias de la Corte Constitucional y de esta Corporación, considera que el Decreto 2108 de 1992 mientras tuvo vigencia, era aplicable a la situación de la actora y que no se

requería prueba específica sobre la diferencias entre el incremento de los salarios y de las pensiones en el sector público.

LA APELACIÓN

La entidad demandada apeló la sentencia en la oportunidad procesal.

Considera que la demandante no podía beneficiarse del incremento señalado en la ley 6ª de 1992, porque no es pensionada del orden nacional, y la solicitud de reconocimiento se efectuó con posterioridad a la declaratoria de inexecutable de la norma que pudo darle origen al incremento.

Afirma que la sentencia recurrida condena al pago de mesadas desde el año 1984, lo que considera un desatino por no haberse declarado la prescripción correspondiente

CONSIDERACIONES

Se demanda la nulidad del oficio APS-634 de enero 6 de 2002 y de la resolución número 030 de 29 de marzo del mismo año, por medio de los cuales el Departamento del Valle del Cauca negó la petición del reajuste estipulado en el decreto 2108 de 1992, a la pensión de jubilación de una empleada del nivel territorial.

El debate planteado se orienta a verificar la vigencia del citado decreto en el nivel territorial y a definir sobre la necesidad de prueba específica de la diferencia en el valor de la mesada pensional con el incremento en los salarios, para la aplicación del decreto en dado caso.

En primer lugar observa la Sala que a la demandante le fue reconocida la pensión de jubilación por el departamento del Valle del Cauca el 9 de agosto de 1984 (folio 7). No aparece constancia documental sobre la fecha en la cual hizo la solicitud de reconocimiento de su derecho, sin embargo existe prueba de que la administración respondió la solicitud el 6 de marzo de 2002, como da cuenta el escrito que obra a folio 2. Ante falta de la prueba específica, esta fecha será tomada por la Sala como la fecha en que presentó la solicitud que interrumpe la prescripción de las mesadas reclamadas.

En el régimen de pensión de jubilación o de vejez, el derecho del pensionado se concreta en el pago de unas prestaciones mensuales de dar o mesadas pensionales. Tales mesadas como derechos independientes, están sujetas el término de prescripción de tres años, que por mandato legal se interrumpe con el reclamo escrito presentado por el acreedor.

Por ello la Sala estudiará el valor de las mesadas pensionales causadas a partir del 6 de marzo de 1999.

Para ello, teniendo en cuenta que el valor de la mesada pensional correspondiente a marzo de 1999 depende de la aplicación de los ajustes de ley a todas las mesadas causadas con anterioridad, es necesario examinar la situación que se ha venido presentando desde que se ordenó su pago, se repite, sin perjuicio de la prescripción que haya operado sobre las mesadas anteriores a la fecha citada.

Como la demandante solicita específicamente el reconocimiento de los ajustes que estipuló el decreto 2108 de 1992 la Sala solo estudiará el incremento en las mesadas que dicho decreto pudo causar.

El 29 de diciembre de 1992 se expidió el decreto 2108 de 1992 que ordenó un incremento extraordinario en las pensiones de jubilación del sector público, compatible con el decretado por la ley 71 de 1988 y cuya finalidad fue ajustar las diferencias entre el crecimiento de los salarios y el crecimiento de las mesadas pensionales. Esto señaló la norma:

Decreto 2108 de 1992. Artículo. 1°. 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 % aplicable a partir del 1° de enero del año

Derecho a la pensión 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 "

Este decreto, que rigió desde enero de 1993, fue reglamentario de la Ley 6ª del 30 de junio de 1992, -reguladora de aspectos tributarios- que dispuso en el artículo 116 lo siguiente:

"Ley 6 de 1992. Artículo 116.- Ajuste a pensiones del Sector Público Nacional. 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 a enero 1° 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."

En atención a que el artículo 116 de la citada Ley 6 de 1992 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia No. C-531 del 20 de noviembre de 1995, por violar el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, esta Sala reitera lo definido en jurisprudencias anteriores sobre su aplicabilidad:

"Vigencia de los artículos 116 de la ley 6ª de 1992 y 1°. del decreto 2108 del mismo año.

El artículo 116 de la citada Ley 6 de 1992 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia No. C-531 del 20 de noviembre de 1995, por violar el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política.

Sin embargo, al señalar los efectos de la sentencia dijo la Corte:

"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 inexecutable, que se haga efectivo el incremento a aquellos pensionados que tengan derecho a ello..." (Resalta la Sala)

Posteriormente, esta Corporación mediante sentencia del 11 de junio de 1998, expediente No. 11636, con ponencia del Consejero Doctor Nicolás Pájaro Peñaranda, declaró nulo el artículo 1º del Decreto 2108 de 1992, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable del artículo 116 de la Ley 6 de 1992.

Ahora bien, como la sentencia de la Corte Constitucional sobre el citado artículo 116, fijó los efectos del fallo de inexecutable hacia el futuro, pero respetando las situaciones jurídicas consolidadas, al señalar que no se puede dejar de aplicar a los pensionados o a las personas que adquirieron dicho status de pensionado antes de 1989, la nivelación oficiosa de sus pensiones y como el Decreto 2108 de 1992 es reglamentario del artículo 116 examinado por la Corte, forzoso es concluir que la sentencia de nulidad proferida por esta Corporación sobre el artículo 1º del citado Decreto 2108, tenga el mismo alcance del señalado por la Corte Constitucional.

Es necesario precisar entonces, según los efectos de los citados fallos, que el artículo 116 de la ley 6 de 1992 rigió desde su expedición hasta el 20 de noviembre de 1995 fecha en que fue retirado del ordenamiento jurídico, pero sigue teniendo efectos para quienes adquirieron, bajo su vigencia, el derecho a la reliquidación de su pensión. El decreto Reglamentario 2108 de 1992, 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 al incremento pensional." (Sentencia de junio 3 de 1999. expediente 1351 Magistrado ponente Doctor HUMBERTO CARDENAS GOMEZ)

En relación con la vigencia del decreto bajo análisis a los empleados del nivel territorial, igualmente esta corporación en reiterada jurisprudencia proferida desde 1995 se ha referido a ello, para precisar que el decreto 2108 de 1992 cobija a todos los pensionados del Estado sin distingo alguno, por inaplicación de la expresión "del orden nacional" contenida en el artículo 1º del Decreto, y de la expresión "nacional" del artículo 116 de la ley 6 de 1992 que contienen una discriminación que viola el derecho a la igualdad.

Para el caso presente se reitera la anterior jurisprudencia. Por ello, el artículo 1 del Decreto 2108 de 1992 y el 116 de la ley 6ª de 1992, tienen aplicación a las pensiones de jubilación de funcionarios del orden nacional y territorial.

Resta por analizar la aplicación material del decreto frente a las pruebas aportadas. Al respecto

estima la Sala que la Ley y su decreto reglamentario, mientras tuvieron vigencia y en las condiciones que la Corte Constitucional asignó a dicha vigencia, regularon completamente el incremento de las mesadas pensionales de los jubilados del nivel territorial.

En efecto, se observa que el artículo 116 de la ley 6ª de 1992, que dio origen al decreto cuya aplicación se demanda, contiene un juicio general sobre las diferencias causadas en el incremento de las mesadas pensionales de quienes obtuvieron su pensión con anterioridad a 1989, pues parte del supuesto de que dicho desajuste existe: "..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..". Por ello el desajuste entre las mesadas pensionales y el crecimiento de los salarios para cada caso concreto, constituye una presunción del legislador de la cual se beneficia el pensionado.

No se requiere entonces de prueba específica sobre la existencia del desajuste que es el supuesto de la norma, atendiendo a que las presunciones del legislador invierten la carga de la prueba. En este sentido el decreto reglamentario 2108 de 1992 no puede modificar el juicio del legislador en considerar que dicho desajuste se presenta en las mesadas causadas con anterioridad a 1989 y corresponde a la administración, -cuando excepcionalmente el desajuste presumido por el legislador no exista-, desvirtuar con pruebas suficientes, que el hecho contrario al que el legislador presume se da para cada caso específico.

Sobre lo anterior, no se observa en el expediente prueba alguna que desvirtúe, para el caso, que el desajuste no ocurrió para la demandante razón por la cual deberá aplicarse el supuesto normativo del decreto en su integridad.

Así las cosas, la Sala encuentra que FRANCIA GOMEZ DE VALENCIA cumple con las condiciones que exigieron el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 y su Decreto Reglamentario 2108 del mismo año, para tener derecho al reajuste pensional que reclama a cargo de la entidad demandada y se hace evidente la ilegalidad del oficio APS-634 de enero 6 de 2002 y de la resolución número 0340 de 23 de mayo del mismo año, expedidos por la entidad demandada, por medio de los cuales se negó a la actora la petición del reajuste de la ley 6ª de 1992 a su pensión de jubilación.

No tienen ningún asidero en la realidad, las afirmaciones de la apelación, según las cuales el Tribunal declaró el reconocimiento de ajustes a la mesada pensional del demandante desde el año 1984. Por ello resultan sin soporte sus infundadas pretensiones.

Por todo lo anterior se confirmará la sentencia apelada, precisando que para el restablecimiento del derecho deberá hacerse el reajuste por los años 1993 y 1994 inclusive, teniendo en cuenta que la pensión de la demandante se causó con posterioridad a 1982, en la forma determinada en el artículo 1º del Decreto 2108 de 1992, es decir 7% para cada año y tales incrementos serán tenidos en cuenta para efectuar la reliquidación de las mesadas pensionales de los años posteriores, con el fin de determinar el valor correspondiente a las mesadas no prescritas es decir las causadas con posterioridad al 6 de marzo de 1999. El ajuste de las mesadas anteriores a esta fecha se encuentra prescrito de conformidad con lo señalado en esta providencia. La diferencia resultante no pagada será objeto de la indexación definida por el A quo.

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

F A L L A

CONFIRMASE la sentencia de fecha 5 de marzo de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en el proceso iniciado por FRANCIA GOMEZ DE VALENCIA contra el Departamento del Valle del Cauca, en los términos que esta providencia define.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

ALBERTO ARANGO MANTILLA

ANA MARGARITA OLAYA FORERO

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

