

PENSION DE JUBILACIÓN - Topes / SISTEMA GENERAL DE PENSIONES DE
Cundinamarca - Régimen Aplicable / LIMITE MAXIMO DE LA PENSION / TOPE MAXIMO
DE LA PENSION / CUANTIA MAXIMA DE LA PENSION

Las pensiones de jubilación causadas con anterioridad a la vigencia de la ley [4a.](#) de 1992, es decir, antes del 18 de mayo de 1992, están sometidas al límite de quince (15) salarios mínimos legales mensuales, por disposición del art [2o.](#) de la ley 71 de 1988. A partir de la fecha mencionada, las pensiones de jubilación se debieron reconocer sin ningún límite, de conformidad con la regulación contenida en la citada ley [4a.](#) y lo dispuesto en el art. [35](#) de la ley 100 de 1993. Si embargo, las causadas a partir del 4 de febrero de 1994 para el sector nacional (o que se causen a partir del 30 de junio de 1995 en los niveles departamental, distrital y municipal), tienen un límite de 20 salarios mínimos legales mensuales, dispuesto por el decreto [314](#) de 1994, dictado por el Gobierno Nacional en desarrollo de la opción establecida en el par grafo tercero del art. [18](#) de la ley 100 de 1993 y sin perjuicio de lo que el mismo Gobierno, con fundamento en la correspondiente ley marco, prescriba de manera especial. El art. [2o.](#) de la ley 71 de 1988 está subrogado por la ley 4a. de 1992, interpretada con autoridad por el art. [35](#), par grafo único, de la ley [100](#) de 1993. A pesar de no estarse aplicando el Sistema General de Pensiones en el departamento de Cundinamarca (el plazo para que entre a regir, conforme al art. [151](#) de la ley 100 de 1993, vence el 30 de junio de 1995). Evidentemente el art. [2o.](#) de la ley 71 de 1988 perdió la vigencia desde el 18 de mayo de 1992, fecha de promulgación de la ley [4a.](#) de 1992 y según lo dispuesto por ella misma y por el art. [35](#) de la ley 100 de 1993. Por consiguiente, no es posible seguir aplicando, al reconocer y liquidar la pensión de jubilación, el límite establecido en aquella norma. Mientras entra a regir el sistema general de pensiones en Cundinamarca, las autoridades competentes de este departamento deben proceder a reconocer y liquidar las pensiones de jubilación a que tengan derecho sus servidores, con sujeción a las normas sobre la materia, vigentes con anterioridad a la expedición de la ley [100](#) de 1993. Pero sin tener en cuenta el límite máximo que establecía el art. [2o.](#) de la ley 71 de 1988 que, como se deja expresado, ha sido subrogado por leyes posteriores.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada su publicación con oficio No. 0130 del 4 de abril de 1995.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: JAVIER HENAO HIDRON

Santafé de Bogotá, veintitrés (23) de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995)

Radicación número: 674

Actor: Ministro de Gobierno

Ref.: Consulta sobre la aplicación de límites máximos a las pensiones de jubilación que se causen a partir de la vigencia de la ley [4°](#) de 1992

El señor Ministro de Gobierno, doctor Horacio Serpa Uribe, tras hacer algunos planteamientos acerca del reconocimiento y liquidación de las pensiones de jubilación que se causen a partir de la vigencia de la ley [4a.](#) de 1992 y, habida consideración de que leyes anteriores establecieron límites a dichas pensiones equivalentes primero a 22 y luego a 15 veces el salario mínimo legal mensual, los cuales parecen estar en oposición con las nuevas disposiciones de la ley [100](#) de

1993 sobre seguridad social, formula a la Sala los siguientes interrogantes :

1. Las pensiones de jubilación que se causen a partir del 22 de abril (sic) de 1992, están sometidas al límite máximo establecido en el artículo [2o.](#) de la ley 71 de 1988; esto es, a quince (15) veces el salario mínimo legal mensual vigente ?
2. Está modificada la ley [71](#) de 1988 en cuanto al valor máximo de las pensiones de jubilación que se causen con posterioridad a la vigencia de la ley [4a.](#) de 1992, por disposición expresa del párrafo del artículo [35](#) de la ley 100 de 1993?
3. Al no haberse a la fecha aplicado el sistema general de pensiones en el Departamento de Cundinamarca, por disposición del párrafo del artículo [151](#) de la ley 100 de 1993, se puede seguir aplicando el límite establecido en el artículo [2o.](#) de la ley 71 de 1988 ?
4. De aplicarse el párrafo del artículo [35](#) de la ley 100 de 1993 que modifica el artículo [2o.](#) de la ley 71, con base en lo dispuesto por el artículo [288](#) de la ley 100 de 1993, debe tomarse las demás disposiciones de la ley [100](#) a efecto de determinar la base de la liquidación de la pensión correspondiente y demás requisitos para otorgarla, o se aplica la ley [71](#) de 1988, con la modificación realizada en cuanto al límite máximo de las pensiones ?

LA SALA CONSIDERA Y RESPONDE:

I. Antecedentes en la fijación de límites a las pensiones de jubilación. Del examen de las normas reguladoras de esta prestación social en los sectores público y privado, es posible deducir que el legislador se ha guiado por el criterio de establecer un monto a su valor, tanto mínimo como máximo, por regla general.

Así la ley [6a.](#) de 1945 dispuso que la pensión de jubilación del sector oficial no podrá ser inferior a treinta pesos (\$30.00) ni exceder de doscientos pesos (\$200.00) límite este último que fue aumentado a un mil trescientos setenta y cinco pesos (\$1.375.00) por el artículo [3o.](#) de la ley 171 de 1961. Por su parte, la ley [4a.](#) de 1976 determinó que las pensiones de jubilación, invalidez y vejez, de todo orden no podían ser inferiores al salario legal mensual más alto, ni superiores a veintidós (22) veces este mismo salario, disposición que la ley [71](#) de 1988 modificó de la manera siguiente :

ART. [2°](#) "I Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual ni exceder de quince (15) veces dicho salario.

Parágrafo: El límite máximo de las Pensiones solo será aplicable a las pensiones que se causen a partir de la vigencia de la Presente ley

Coetáneamente, existieron regímenes especiales (para la rama judicial, la rama legislativa, el magisterio., el personal militar), a los cuales no les eran aplicables los límites indicados.

II. El Sistema General de Pensiones dispuesto por la ley [100](#) de 1993. Esta ley que crea el sistema de seguridad social integral, contiene normas sobre pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes con las que se busca unificar los diferentes regímenes existentes, con el objeto de que todos los trabajadores de los sectores público y privado tengan los mismos derechos en relación con tales prestaciones.

De este modo, prescribe las dos modalidades del Sistema General de Pensiones, ambas de carácter solidario, excluyentes, "pero que coexisten", a saber:

a. Régimen de Prima Media con Prestación Definida, para quienes deseen permanecer afiliados a las entidades de seguridad social del Estado, con derecho a unas prestaciones previamente definidas en la misma ley, y

b. Régimen de Ahorro Individual, mediante el cual sus afiliados tendrán derecho a la pensión respectiva en cuantía que dependerá de sus aportes y el de sus empleadores, de modo que el monto de la pensión sea el resultado del ahorro individual.

III. Base para calcular las cotizaciones y potestad para el gobierno de fijar límites a ella y al monto de las pensiones. Según la ley [100](#) de 1993, la base para calcular las cotizaciones será el salario mensual, compuesto por los factores que para el sector privado determina el Código Sustantivo del Trabajo y para el sector público la ley [4a.](#) de 1992, pudiendo el Gobierno Nacional limitar la base de cotización cuando se devengue mensualmente más de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Como consecuencia de esta última atribución, se prevé:

Cuando el Gobierno Nacional limite la base de cotización a veinte (20) salarios mínimos, el monto de las pensiones en el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida no podrá ser superior a dicho valor. (Ley 100 de 1993 art. [18](#), parágrafo 3o.).

En desarrollo de la disposición transcrita, el Gobierno Nacional expidió el decreto [314](#) de 1994 (feb.4), por el cual limitó a veinte -20- salarios mínimos legales mensuales, la base de cotización del Sistema General de Pensiones y dispuso que no podrá ser superior a la indicada cifra, el monto de las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, para los afiliados al Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida. Igualmente, advirtió que las mencionadas limitaciones "no se aplicarán a aquellos servidores públicos que tengan derecho a una pensión superior", de acuerdo con las leyes preexistentes.

IV. Se suprime el límite establecido por el artículo [2o.](#) de la ley 71 de 1988. El límite de quince (15) salarios mínimos legales mensuales, establecido por el artículo [2o.](#) de la ley 71 de 1988 para las pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte, no fue recogido por el marco institucional creado por la [4a.](#) de 1992, al regular íntegramente la materia para el sector público en desarrollo del nuevo ordenamiento constitucional, y, por ende, quedó abolido. Para mayor explicitud, dicha ley fue interpretada en lo pertinente por la ley [100](#) de 1993 (dic.23), conforme a la disposición que se transcribe:

ART. [35](#).- El monto mensual de la pensión, mínima de vejez o jubilación no podrá ser inferior al valor del salario mínimo legal mensual vigente.

Parágrafo.- Las pensiones de jubilación reconocidas con posterioridad a la vigencia de la ley [4a.](#) de 1992 no estarán sujetas al límite establecido por el artículo [2o.](#) de la ley 71 de 1988, que por esta ley se modifica, salvo en los regímenes e instituciones excepcionadas en el artículo [279](#) de esta ley.

(Las excepciones contempladas en el artículo [279](#) de la ley 100 de 1993 comprenden a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y a los servidores públicos y pensionados de la Empresa Colombiana de Petróleos).

V. La Constitución Política y el régimen prestacional. La determinación del régimen de

prestaciones sociales de los empleados públicos era, en la anterior Constitución, función de la ley. De conformidad con la Carta Política expedida en 1991, la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, se hace por el Gobierno con sujeción a la respectiva ley marco, mediante la cual el Congreso dicta las normas generales y señala los objetivos y criterios orientadores en dicha materia (art. [150](#) numeral 19, letra e). Más aún: el constituyente del citado año, con el propósito de insistir en la centralización del sistema de prestaciones sociales, que es función propia y exclusiva del Congreso y el Gobierno en sus respectivas órbitas de competencia, dispuso que tales funciones "son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas".

En desarrollo de lo dispuesto sobre la materia por la nueva Constitución, el Congreso dictó la ley [4a](#) de 1992, cuyo título es el siguiente: "Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo [150](#), numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política".

No obstante las prescripciones constitucionales mencionadas, el Congreso, al expedir la ley [100](#) de 1993 que crea el Sistema de Seguridad Social Integral, incluyó diversas normas en materia pensional y, como se deja expresado, organizó el Sistema General de Pensiones distinguiendo dos regímenes: el de Prima Media con Prestación Definida y el de Ahorro Individual; todo con el objeto de "garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte" y, además, "propender por la ampliación progresiva de la cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones".

Por consiguiente, respecto de pensiones es admisible deducir incongruencia entre las leyes [4a](#). de 1992, que tiene carácter de ley marco, y [100](#) de 1993 que, como ley ordinaria, no debió inmiscuirse en la materia pensional en cuanto ésta ya había sido objeto de regulación para el sector público.

La Sala estima que a partir del 18 de mayo de 1992, fecha en que entró en vigencia la ley marco que prescribe las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos (ley [4a](#). de 1992), las pensiones que se causen no están sometidas al límite de los quince -15- salarios mínimos legales mensuales que había fijado la ley 71 de 1988, artículo [20](#). La derogatoria, obra de la ley [4a](#). de 1992 que fue interpretada con autoridad por la ley [100](#) de 1993, se hizo por esta última en forma expresa y con prescindencia de la fecha señalada para que entrara en vigencia el Sistema General de Pensiones. Por lo demás, este sistema que "empezó a regir para los trabajadores privados y los servidores públicos del orden nacional el 1o. de abril de 1994, fue pospuesto para los servidores del nivel departamental, distrital y municipal hasta el 30 de junio de 1995, a menos que la respectiva autoridad gubernamental decida anticipar la fecha (art. [151](#) de la ley 100/93).

De manera que el parágrafo del artículo [35](#) de la ley 100 de 1993 es aplicable a todas las pensiones reconocidas a partir del 18 de mayo de 1992, fecha de publicación en el Diario Oficial número 40.451 de la ley [4a](#). del mismo año, sin excepción alguna y sin que pueda exigirse ninguna otra formalidad adicional, razón por la cual no es necesario recurrir, para su interpretación, al principio de favorabilidad en beneficio del trabajador, "siempre que se someta a la totalidad de las disposiciones de esta ley", incorporado en el artículo [288](#) ibidem Pero con la precisión consistente en que cuando el Gobierno Nacional, en desarrollo de la atribución que le

confirió el parágrafo tercero del artículo [18](#) de la ley 100 de 1993, expidió el decreto [314](#) de 4 de febrero de 1994, estableció un nuevo monto máximo de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales para las pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, retornando así al criterio de la limitación de la cuantía; sólo que este límite, entratándose de los niveles departamental, distrital y municipal, entrará a regir el 30 de junio de 1995, a menos que la respectiva autoridad gubernamental decida anticipar la fecha de vigencia, y que el mismo no se opone a la existencia de regímenes especiales de carácter pensional.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala responde

1. Las pensiones de jubilación causadas con anterioridad a la vigencia de la ley [4a.](#) de 1992, es decir, antes del 18 de mayo de 1992, están sometidas al límite de quince (15) salarios mínimos legales mensuales, por disposición del artículo [2o.](#) de la ley 71 de 1988. A partir de la fecha mencionada, las pensiones de jubilación se debieron reconocer sin ningún límite, de conformidad con la regulación contenida en la citada ley [4a.](#) y lo dispuesto en el artículo [35](#) de la ley 100 de 1993. Sin embargo, las causadas a partir del 4 de febrero de 1994 para el sector nacional (o que se causen a partir del 30 de junio de 1995 en los niveles departamental, distrital y municipal), tienen un límite de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales, dispuesto por el decreto [314](#) de 1994, dictado por el Gobierno Nacional en desarrollo de la opción establecida en el parágrafo tercero del artículo [18](#) de la ley 100 de 1993 y sin perjuicio de lo que el mismo Gobierno, con fundamento en la correspondiente ley marco, prescriba de manera especial.

2. El artículo [2o.](#) de la ley 71 de 1988 está subrogado por la ley [4a.](#) de 1992 interpretada con autoridad por el artículo [35](#), parágrafo único, de la ley 100 de 1993.

3. A pesar de no estarse aplicando el Sistema General de Pensiones en el departamento de Cundinamarca (el plazo para que entre a regir, conforme al artículo [151](#) de la ley 100 de 1993, vence el 30 de junio de 1995), evidentemente el artículo [2o.](#) de la ley 71 de 1988 perdió vigencia desde el 18 de mayo de 1992, fecha de promulgación de la ley [4a.](#) de 1992 y según lo dispuesto por ella misma y por el artículo [35](#) de la ley 100 de 1993. Por consiguiente, no es posible seguir aplicando, al reconocer y liquidar la pensión de jubilación, el límite establecido en aquella norma.

4. Mientras entra a regir el Sistema General de Pensiones en Cundinamarca las autoridades competentes de este departamento deberán proceder a reconocer y liquidar las pensiones de jubilación a que tengan derecho sus servidores, con sujeción a las normas sobre la materia, vigentes con anterioridad a la expedición de la ley [100](#) de 1993. Pero sin tener en cuenta el límite máximo que establecía el artículo [2o.](#) de la ley 71 de 1988 que, como se deja expresado, ha sido subrogado por leyes posteriores.

Transcríbase en sendas copias auténticas, a los señores Ministro de Gobierno y Secretario Jurídico de la Presidencia de la República (C. C. A. art. [112](#)).

HUMBERTO MORA OSEJO

Presidente de la Sala

JAVIER HENAO HIDRON

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

ROBERTO SUAREZ FRANCO

95/04/04. Autorizada la publicación con oficio No. 0130; copia del oficio original recibido en esta secretaría hoy 11 de julio de 1997, con oficio firmado por el doctor Luis Hernando Angarita Figueredo, Secretario Privado del señor Ministro del Interior.



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

