



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1233 de 2000 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS12332000

PENSION DE JUBILACION - Aplicación de la ley 6ª. De 1992

Respecto del campo de aplicación de la ley 6a. de 1.992, como se indicó anteriormente, la normativa contenida en el artículo 116 fijó su alcance únicamente para las pensiones del orden nacional; sin embargo, por vía judicial han venido reconociéndose a pensionados del nivel distrital. Como dichos pronunciamientos no tienen efectos erga omnes no pueden hacerse extensivos de manera general, su alcance está referido a cada caso particular. En cuanto a la naturaleza de la prestación materia de reajuste, tanto el artículo 116 de la ley 6a. de 1.992 como el 1o. del decreto reglamentario 2108 de ese año, se refieren a las pensiones de jubilación reconocidas con anterioridad al 1o. de enero de 1.989; por tanto, no es posible por vía de interpretación extender el beneficio a otras modalidades pensionales, como las de vejez, invalidez, incapacidad permanente parcial o pensión sanción, que tienen regulaciones especiales.

Autorizada su publicación con oficio 0593 de 21 de marzo de 2000

PENSION DE JUBILACION - Aplicación del decreto 2108 de 1992, para las reconocidas en el año 1988

[Ver Decreto Nacional 1421 de 1993](#)

Las pensiones reconocidas durante el año de 1.988 son susceptibles del reajuste del 14%, porque los incrementos dispuestos por la ley 71 de 1.988 tuvieron eficacia a partir del 1o. de enero de 1.989. De otra manera, mientras en el sistema de reajustes de dicha ley se toma como base el incremento anual del salario mínimo, en el sistema imperante con la ley 4a. de 1.976 se promediaban dos salarios mínimos, a fin de calcular la diferencia entre estos, es decir, el salario mínimo vigente entre el 1o. de enero y el 31 de diciembre del año anterior al respectivo reajuste y el salario mínimo vigente a 1o. de enero del año en que debía operar el reajuste pensional. Precisamente, el artículo 116 de la ley 6a. de 1.992 permitió equilibrar las pensiones que estaban en situación de desigualdad ante la existencia de dos regímenes diferentes de reajustes pensionales.

Autorizada su publicación con oficio 0593 de 21 de marzo de 2000

PENSION DE JUBILACION - No es viable variar la base de liquidación de las mesadas pensionales a partir de 1996

Se pregunta, también, si es posible "recomponer" la base de liquidación de las mesadas a partir del año de 1.996, pues ello "implicaría prolongar indefinidamente en el tiempo los efectos de una norma declarada inexecutable por la Corte Constitucional y otra anulada por el Consejo de Estado". En primer lugar, el término "recomponer" no es de la técnica jurídica, por lo que se toma en su sentido natural, entendiendo que se trata de "variar" la base de liquidación de las mesadas a partir del año de 1.996. Los reajustes ordenados por el decreto 2108 de 1.992 comenzaron a regir anualmente el 1o. de enero de 1.993, 1.994 y 1.995; en este último año debió liquidarse el 4% respecto de las pensiones reconocidas en 1.981 y fechas anteriores. Este porcentaje es compatible con los reajustes anuales pensionales que prevé la ley 100 de 1.993 en su artículo 14, sin que ello implique prolongar los efectos de una norma declarada inexecutable, pues de lo que se trata es del cumplimiento de los incrementos pensionales ordenados por el legislador, pero que no se habían hecho en el momento de notificarse la sentencia que declaró la inexecutable del artículo 116 de la ley 6a. de 1.992. No es viable variar la base de liquidación de las mesadas pensionales a partir de 1.996, por cuanto el reajuste del 4% que debió hacerse en 1.995 respecto de las pensiones reconocidas en 1.981 y fechas anteriores, es compatible con los reajustes anuales que prevé la ley 100 de 1.993 en el artículo 14, sin que ello implique prolongar en el tiempo los efectos de disposiciones declaradas inexecutables, pues, de lo que se trata es de dar aplicación a los incrementos ordenados por el legislador, que no se habían hecho con anterioridad a la declaratoria de inexecutable del artículo 116 de la ley 6a. de 1.992.

Autorizada su publicación con oficio 0593 de 21 de marzo de 2000

[Ver Sentencia Corte Suprema de Justicia 18189 de 2002](#)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Santa Fe de Bogotá, D.C., tres (3) de marzo de dos mil (2000).

Radicación número: 1233

Actor: MINISTRO DEL INTERIOR

Referencia: PENSIONES

El señor Ministro del Interior, por solicitud del Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, consulta a la Sala algunos aspectos relacionados con la aplicación de los reajustes pensionales decretados en el artículo 116 de la ley 6a. de 1.992 y en el decreto reglamentario 2108 del mismo año. Luego de exponer los antecedentes legales y jurisprudenciales sobre el tema, pregunta lo siguiente:

"1. ¿Cuál es el campo de aplicación de la ley 6a. de 1.992 y específicamente hasta dónde debe extenderse el alcance de los reajustes pensionales mencionados en la citada norma?

"2. ¿Al señalar el Consejo de Estado, que la aplicación del decreto 2108/92 ¿debe hacerse en los precisos términos y condiciones que consagra su texto¿, esto es, a las pensiones de jubilación reconocidas con anterioridad al 1o. de enero de 1.989 que presenten diferencias con los aumentos de salarios, se pregunta ¿a qué pensiones diferentes a aquellas es posible extender los beneficios consagrados en el Decreto 2108 de 1.992:

Pensión de vejez.

Pensión de invalidez.

Pensión por incapacidad permanente parcial.

Pensión sanción?

"3. ¿Cómo se aplicaría el Decreto 2108 de 1.992 para el caso de las pensiones de jubilación reconocidas durante el año de 1.988, teniendo en cuenta que ellas no pueden presentar diferencias con los aumentos de salarios, pues el primer reajuste a que tuvieron derecho a partir del año de 1.989 es igual al incremento del salario mínimo legal, de conformidad con la Ley 71 de 1.988?

"4. ¿Es jurídicamente posible recomponer la base de liquidación de las mesadas a partir del año de 1.996, teniendo en cuenta que ello implicaría prolongar indefinidamente en el tiempo los efectos de una norma declarada inexecutable por la Corte Constitucional (art. 116 ley 6a. de 1.992) y otra anulada por el Consejo de Estado (D. 2108/92)?".

Esta consulta fue inicialmente repartida al Magistrado César Hoyos Salazar quien estimó que, en su caso, se daba la "causal de recusación e impedimento consignada en el num. 9 del artículo 1o. num. 88 del decreto 2282 de 1989, el cual sustituyó el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión que dispone el artículo 160 del C.C.A."

El impedimento fue aceptado por la Sala el 11 de noviembre de 1999 y, en consecuencia, el doctor Hoyos Salazar quedó separado del conocimiento.

Pasó, entonces, al Magistrado Flavio Augusto Rodríguez Arce quien, igualmente, puso en conocimiento el estar incurso en "la causal de impedimento prevista en el numeral 2o. del artículo 150 del C. P. C., ¿ por haber conocido en la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativa de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho", relacionado con situaciones que coinciden sustancialmente con la consulta en trámite.

Ante esta circunstancia fue necesario designar como Conjuez al doctor Humberto Mora Osejo para integrar mayoritariamente la Sala. Esta aceptó el impedimento, en sesión del día 26 de noviembre de 1999, y definitivamente la ponencia quedó radicada para el suscrito Consejero el día 17 de enero del presente año.

Para integrar la nueva Sala de Decisión, previo sorteo de la lista de Conjueces, fue escogido el doctor Francisco Zuleta Holguín, quien tomó debida posesión de su cargo.

En la presente sesión de la Sala actuó como Presidente (e) el doctor Luís Camilo Osorio Isaza.

CONSIDERACIONES

1. Fundamentos constitucionales

El Constituyente previó de manera genérica el incremento periódico de las mesadas pensionales, con el fin de que no pierdan capacidad adquisitiva, como protección a quienes por sus condiciones físicas derivadas de edad o enfermedad, están en imposibilidad de obtener recursos diferentes para su subsistencia y la de su familia. Así, el inciso final del artículo 48 constitucional señala:

"La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante".

El artículo 53 ibídem (inciso tercero) ordena que el estatuto del trabajo que expida el Congreso tenga por lo menos como principio fundamental, entre otros, el siguiente:

"El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales".

2. Fundamentos legales

La ley 4a de 1.976, por la cual se dictaron normas en materia pensional para los sectores público, oficial, semioficial y privado, dispuso el reajuste de las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, anualmente y de manera oficiosa, de acuerdo con el salario mínimo mensual legal más alto. Al respecto, señaló en el artículo 1o.:

"Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y en el sector privado, así como las que paga el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales a excepción de las pensiones por incapacidad permanente parcial, se reajustarán de oficio, cada año, en la siguiente forma:

Cuando se eleve el salario mínimo mensual legal más alto, se procederá como sigue: con una suma fija igual a la mitad de la diferencia entre el antiguo y el nuevo salario mínimo mensual legal más alto, más una suma equivalente a la mitad del porcentaje que represente el incremento entre el antiguo y el nuevo salario mínimo mensual legal más alto, esto último aplicado a la correspondiente pensión.

Cuando transcurrido el año sin que sea elevado el salario mínimo mensual legal más alto, se procederá así: se hallará el valor de incremento en el nivel general de salarios registrado durante los últimos doce meses. Dicho incremento se hallará por la diferencia obtenida separadamente entre los promedios de los salarios asegurados de la población afiliada al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales y a la Caja Nacional de Previsión Social entre el 1o. de enero y el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

Establecido el incremento, se procederá a reajustar todas las pensiones conforme a lo previsto en el inciso 2o. de este artículo.

(¿)".

La ley 71 de 19 de diciembre de 1.988, por la cual se expidieron normas sobre pensiones, unificó su reajuste al mismo porcentaje de incremento del salario mínimo legal mensual. Así lo previó en el artículo 1o.:

"Las pensiones a que se refiere el artículo 1o. de la ley 4a. de 1.976, las de incapacidad permanente parcial y las compartidas, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que sea incrementado por el Gobierno el salario mínimo legal mensual.

Parágrafo. Este reajuste tendrá vigencia simultánea a la que se fija para el salario mínimo".

La ley 6a. de 30 de junio de 1.992, por la cual se expidieron normas en materia tributaria y se otorgaron facultades para emitir títulos de deuda pública interna, dispuso en el artículo 116 un ajuste de pensiones del sector público nacional, en los siguientes términos:

"Para compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de jubilación del sector público nacional, efectuados con anterioridad al año de 1.989, el gobierno nacional dispondrá gradualmente el reajuste de dichas pensiones, siempre que se hayan reconocido con anterioridad al 1o. de enero de 1.989.

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".

El reajuste gradual fue establecido por el gobierno nacional mediante el decreto 2108 de 28 de diciembre de 1.992, en la siguiente forma:

" Artículo 1o. Las pensiones de jubilación del Sector Público del Orden Nacional reconocidas con anterioridad al 1o. de enero de 1.989 que presenten diferencias con los aumentos de salarios, serán reajustadas a partir del 1o. de enero de 1.993, 1.994 y 1.995, así:

Año de causación del derecho a la pensión del año:	% del reajuste aplicable a partir del 1o. de enero		
	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	

Artículo 2o.: Las entidades de previsión social o los organismos o entidades que están encargadas del pago de las pensiones de jubilación tomarán el valor de la pensión mensual a 31 de diciembre de 1.992 y le aplicarán el porcentaje del incremento señalado para el año de 1.993 cuando se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 1o.

El 1o. de enero de 1.994 y 1.995 se seguirá igual procedimiento con el valor de la pensión a 31 de diciembre de los años 1.993 y 1.994 respectivamente, tomando como base el porcentaje de la columna correspondiente a dichos años señalada en el artículo anterior.

Estos reajustes pensionales son compatibles con los incrementos decretados por el Gobierno Nacional en desarrollo de la ley 71 de 1.988."

Artículo 3o.: El reconocimiento de los reajustes establecidos en el artículo 1o. no se tendrá en cuenta para efectos de la liquidación de mesadas atrasadas".

Artículo 4o.: Los reajustes ordenados en el presente decreto comenzarán a regir a partir de las fechas establecidas en el artículo 1o. y no producirán efectos retroactivos".

La ley 100 de 1.993, en el artículo 14, prevé como regla general el reajuste anual oficioso de las pensiones de invalidez, vejez o jubilación y de sustitución o sobrevivientes, teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor y el aumento del salario mínimo, de acuerdo con el monto mensual de la pensión, así:

"Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno".

3. Antecedentes jurisprudenciales

Tanto el artículo 116 de la ley 6a. de 1.992, como el decreto reglamentario 2108 del mismo año, han sido materia de decisiones judiciales por la jurisdicción constitucional y por la contencioso administrativa, respectivamente. Se reseñan a continuación dichos pronunciamientos.

3.1. Inexequibilidad del artículo 116 de la ley 6a de 1.992

El artículo 116 de la Ley 6a de 1.992 fue declarado inexequible por la Corte Constitucional en sentencia C-531 de 1.995, por cuanto violaba el principio de unidad de materia, ya que el tema de la ley era tributario y el artículo en mención regulaba un asunto prestacional. No obstante, al señalar los efectos de la sentencia, se indicó que en virtud de los principios de la buena fe y de protección de los derechos adquiridos, la declaratoria de inexequibilidad sólo tenía efectos hacia el futuro y por tanto se hacía efectiva a partir de la notificación del fallo. Al efecto dijo:

"¿ la declaratoria de inexequibilidad 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 inexequible y por el decreto 2108 de 1.992, pero que no habían sido efectivamente 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 (C.P. art. 2o.) y eficacia y celeridad de la función pública (C.P. art. 209), la ineficiencia de las autoridades no puede ser una razón válida para desconocer los derechos de los particulares. Nótese en efecto que tanto el artículo 116 de la ley 6a de 1.992 como el decreto 2108 ordenaban una nivelación oficiosa de aquellas pensiones reconocidas antes de 1.989 que presentarían 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;" .

3.2. Nulidad del artículo 1o. del Decreto Reglamentario 2108 de 1.992

Mediante sentencia de 11 de junio de 1.998, expediente 11636, la Sección Segunda del Consejo de Estado declaró la nulidad del artículo 1o. del Decreto Reglamentario 2108 de 1.992, con fundamento en la declaratoria de inexecutable del artículo 116 de la Ley 6a. de 1.992.

3.3. Inaplicación del artículo 1o. del Decreto Reglamentario 2108 de 1.992

Con anterioridad a la declaratoria de nulidad del citado artículo 1o. del decreto 2108 de 1.992, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de 11 de diciembre de 1.997, expediente 15723, decidió inaplicar la expresión "del orden nacional" contenida en el precepto citado, al considerar que se violaba el derecho a la igualdad, puesto que las normas de carácter pensional se aplican a todos los empleados del Estado, sin distinción alguna. Al respecto indicó:

"Coincide la Sala con el punto de vista del señor agente del Ministerio Público, pues como es sabido, la nivelación que hizo el Gobierno Nacional mediante el decreto 2108 de 1.992 obedeció a una justa pretensión del sector de los jubilados, cuyos aumentos decretados con anterioridad al 1o. de enero de 1.989 (antes de los aumentos decretados por virtud de la ley 71 de 1.988), presentaban diferencias con los aumentos de salarios; el gobierno niveló dichas pensiones en los porcentajes allí expresados, para ser pagaderos a partir del 1o. de enero de 1.993 hasta culminar en 1.994 para los pensionados de 1.981 y anteriores y en 1.995 para los pensionados entre 1.982 hasta 1.988, y precisó que estos reajustes pensionales son compatibles con los incrementos decretados por el Gobierno Nacional en Desarrollo de la ley 71 de 1.988.

(i)

En este orden la Sala, en acatamiento del principio fundamental consagrado en el artículo 4o. de la Constitución que ordena que "en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales", habrá de declarar la inaplicación para este caso concreto de la expresión del orden nacional contenida en el art. 1o. del decreto 2108 de 1.992 por su contrariedad con el art. 13 de la Carta, cuya aplicación es preferente."

El anterior criterio lo ha reiterado la Sección Segunda al resolver recursos de apelación interpuestos contra decisiones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negaban el reajuste pensional por referirse la ley a las pensiones del "orden nacional". En este sentido, pueden citarse los fallos de 1o. de octubre de 1.998, expediente 41289-29/98; 12 de noviembre de 1.998, expediente 1386-98; 15 de abril de 1.999, expediente 41279-1422/98; 15 de abril de 1.999, expediente 41231-1425/98 y de 3 de septiembre de 1.999, expediente 41251-729/99.

Es de anotar que en otra de las sentencias de la Sección Segunda, Subsección "B", se negó el reajuste pensional, en razón a que no podía solicitarse con fundamento en el artículo 116 de la ley 6a. de 1.992, porque la norma se refería al nivel nacional y sus efectos no podían ampliarse por analogía a los órdenes territoriales, en detrimento de sus presupuestos, y porque la norma había sido declarada inexecutable. Sin embargo, según consta en el fallo de 3 de septiembre de 1.999, expediente 41251-729/99, dicha jurisprudencia "fue rectificadas por la Sección Segunda en pronunciamiento del 15 de abril de 1.999, expediente No. 41279-1422/98, Actor: Hermes Melgarejo Bustamante, M.P., doctor Flavio Rodríguez Arce". Con todo, debe aclararse que actualmente cursan recursos de súplica contra algunas de las decisiones que accedieron a reconocer el reajuste pensional.

4. Análisis normativo y jurisprudencial

El reajuste previsto en el artículo 116 del Estatuto Tributario (ley 6a. de 1.992), tuvo como finalidad equilibrar las pensiones reconocidas con anterioridad al 1o. de enero de 1.989, que estaban en desigualdad frente a las reconocidas a partir de la vigencia de la ley 71 de 1.988, debido a la existencia de dos regímenes diferentes como eran los de la ley 4a de 1.976 y los de la ley 71 citada.

Como lo señaló la Corte Constitucional, refiriéndose a los reajustes de las pensiones y a la diferenciación de regímenes, si bien la ley 71 de 1.988 "reajustó las mesadas pensionales con el 100% del porcentaje de incremento del salario mínimo legal mensual, limitó su campo de aplicación sólo a aquellas pensiones que se causaran bajo la vigencia de esta ley, razón por la cual quienes seguían rigiéndose en esta materia por el sistema de la ley 4a. de 1.976, se encontraban en desequilibrio con respecto al reajuste anual de su pensión". (C-067/99).

En efecto, el reajuste de la ley 4a. de 1.976 operaba comparando dos salarios mínimos, el previsto para el año inmediatamente anterior al reajuste y el vigente para el año en que debía realizarse, para efecto de liquidar una suma fija igual a la mitad de la diferencia entre el antiguo y el nuevo salario mínimo mensual legal más alto. A ésta se agregaba una suma equivalente a la mitad del porcentaje que representara el incremento entre el antiguo y el nuevo salario.

Si durante el año no se elevaba el salario mínimo mensual legal más alto, el reajuste se liquidaba de acuerdo con el valor de incremento en el nivel general de salarios, registrado durante los últimos doce meses.

La ley 71 de 1.988, por el contrario, tomó como base del reajuste el incremento anual del salario mínimo, es decir, el mismo porcentaje en que

se incrementa por el gobierno el salario mínimo legal mensual, a diferencia del promedio entre los mismos salarios como lo traía el régimen anterior.

Los reajustes previstos en las leyes 4a. de 1.976 y 71 de 1.988, se referían a las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes de los sectores público, oficial y semioficial en todos sus órdenes y en el sector privado, así como las que paga el Seguro Social. La

ley 6a. de 1.992, en el artículo 116, limitó el campo de aplicación a las pensiones de jubilación del sector público en el orden nacional.

En desarrollo de este último texto legal, el decreto reglamentario 2108 de 1.992 fijó las fechas a partir de las cuales comenzarían a regir los reajustes para "las pensiones de jubilación del sector público del orden nacional reconocidas con anterioridad al 1o. de enero de 1.989 que presenten diferencias con los aumentos salariales" (art. 1o.).

No obstante que las normas citadas desaparecieron del mundo jurídico, por la declaratoria de inexecutable del artículo 116 de la ley 6a. de 1.992, y de la nulidad del artículo 1o. del decreto reglamentario 2108 de 1.992, éstas siguen teniendo aplicación para quienes adquirieron el derecho bajo su vigencia, pues los efectos del fallo de inexecutable se fijaron hacia el futuro, haciéndose efectivo a partir de su notificación, tal como se precisó en la misma providencia.

La Sección Segunda del Consejo de Estado ha venido inaplicando la expresión "del orden nacional" contenida en el artículo 1o. del decreto 2108 de 1.992, por considerar que vulnera el artículo 13 de la Carta; en consecuencia, hace extensivos los reajustes a los pensionados del orden territorial y más concretamente del nivel distrital. Tales pronunciamientos tienen efectos inter partes, por lo que cada situación debe analizarse de manera particular.

Dado que la consulta se plantea a partir de los pronunciamientos de la Sección Segunda de esta Corporación, a que se ha hecho referencia, los interrogantes propuestos se absuelven siguiendo los planteamientos contenidos en éstos.

Respecto del campo de aplicación de la ley 6a. de 1.992, como se indicó anteriormente, la normativa contenida en el artículo 116 fijó su alcance únicamente para las pensiones del orden nacional; sin embargo, por vía judicial han venido reconociéndose a pensionados del nivel distrital. Como dichos pronunciamientos no tienen efectos erga omnes no pueden hacerse extensivos de manera general, su alcance está referido a cada caso particular.

En cuanto a la naturaleza de la prestación materia de reajuste, tanto el artículo 116 de la ley 6a. de 1.992 como el 1o. del decreto reglamentario 2108 de ese año, se refieren a las pensiones de jubilación reconocidas con anterioridad al 1o. de enero de 1.989; por tanto, no es posible por vía de interpretación extender el beneficio a otras modalidades pensionales, como las de vejez, invalidez, incapacidad permanente parcial o pensión sanción, que tienen regulaciones especiales.

En consecuencia, en aplicación de los principios de interpretación contenidos en los artículos 27 y 28 del Código Civil, no es viable desatender el tenor literal de la norma a pretexto de consultar su espíritu, pues no se trata de una expresión oscura de la ley. Así mismo, como el legislador definió expresamente las diversas modalidades pensionales, debe darse a ellos su significado legal. La pensión de jubilación surge de la circunstancia de haber reunido el servidor los dos requisitos señalados en la ley para tener derecho a ella, es decir, el tiempo de servicio y la edad que el legislador consagra para acceder a tal derecho.

En la sentencia de 11 de diciembre de 1.997, anteriormente citada, expediente 15723, mediante la cual se declaró "nula la decisión administrativa de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado contenida en el oficio No. 002029 de febrero 17 de 1.994, en cuanto expresó que las previsiones del decreto 2108 de 1.992 no son aplicables a los pensionados de la Empresa", se hizo la siguiente precisión:

"Debe sí la Sala, en aras de la claridad, señalar que la aplicación del citado decreto debe hacerse en los precisos términos y condiciones que consagra su texto: es decir a las pensiones de jubilación reconocidas con anterioridad al 1o. de enero de 1.989 que presenten diferencias con los aumentos de salario, lo cual deberá determinarse en cada caso concreto". (Destacado en el texto).

Se pregunta acerca de la aplicación del decreto 2108 de 1.992 para el caso de las pensiones de jubilación reconocidas durante el año de 1.988, ya que, según la consulta, "ellas no pueden presentar diferencias con los aumentos de salarios, pues el primer reajuste a que tuvieron derecho a partir del año de 1.989 es igual al incremento del salario mínimo legal, de conformidad con la ley 71 de 1.988".

Como se indicó, la ley 71 de 1.988 se expidió el 19 de diciembre de dicho año; en cuanto a la fecha en que los reajustes pensionales debían tener eficacia, la misma ley la fijó a partir del 1o. de enero de 1.989, pues sus disposiciones entraban a regir en el momento en que fuera reajustado el salario mínimo. Adicionalmente, el decreto 2108 de 1.992 dispuso expresamente que los reajustes eran compatibles con los incrementos decretados por la ley 71 de 1.988.

De conformidad con el citado decreto, las pensiones de jubilación del sector público nacional reconocidas con anterioridad al 1o. de enero de 1.989 que presentaran diferencias con los aumentos de salario, se reajustaron a partir del 1o. de enero de 1.993, 1.994 y 1.995, así:

Las pensiones reconocidas en 1.981 y en fechas anteriores, se reajustaron en 28%. Su pago se dividió en tres partes: 12% a pagarse en 1.993; otro 12% en 1.994 y el 4% restante en 1.995.

Para las pensiones reconocidas de 1.982 a 1.988, se decretó un reajuste del 14% pagadero en dos partes: 7% en 1.993 y otro 7% en 1.994.

En consecuencia, las pensiones reconocidas durante el año de 1.988 son susceptibles del reajuste del 14%, porque los incrementos dispuestos por la ley 71 de 1.988 tuvieron eficacia a partir del 1o. de enero de 1.989. De otra manera, mientras en el sistema de reajustes de dicha ley se toma como base el incremento anual del salario mínimo, en el sistema imperante con la ley 4a. de 1.976 se promediaban dos salarios mínimos, a fin de calcular la diferencia entre estos, es decir, el salario mínimo vigente entre el 1o. de enero y el 31 de diciembre del año anterior al respectivo reajuste y el salario mínimo vigente a 1o. de enero del año en que debía operar el reajuste pensional. Precisamente, el artículo

116 de la ley 6a. de 1.992 permitió equilibrar las pensiones que estaban en situación de desigualdad ante la existencia de dos regímenes diferentes de reajustes pensionales.

Se pregunta, también, si es posible "recomponer" la base de liquidación de las mesadas a partir del año de 1.996, pues ello "implicaría prolongar indefinidamente en el tiempo los efectos de una norma declarada inexecutable por la Corte Constitucional y otra anulada por el Consejo de Estado".

En primer lugar, el término "recomponer" no es de la técnica jurídica, por lo que se toma en su sentido natural, entendiendo que se trata de "variar" la base de liquidación de las mesadas a partir del año de 1.996. Los reajustes ordenados por el decreto 2108 de 1.992 comenzaron a regir anualmente el 1o. de enero de 1.993, 1.994 y 1.995; en este último año debió liquidarse el 4% respecto de las pensiones reconocidas en 1.981 y fechas anteriores. Este porcentaje es compatible con los reajustes anuales pensionales que prevé la ley 100 de 1.993 en su artículo 14, sin que ello implique prolongar los efectos de una norma declarada inexecutable, pues de lo que se trata es del cumplimiento de los incrementos pensionales ordenados por el legislador, pero que no se habían hecho en el momento de notificarse la sentencia que declaró la inexecutable del artículo 116 de la ley 6a. de 1.992.

SE RESPONDE:

1. El campo de aplicación del artículo 116 de la ley 6a de 1.992 comprende únicamente las pensiones de jubilación del orden nacional. No obstante, por vía judicial se ha hecho extensivo al orden territorial, mediante pronunciamientos que tienen efectos inter partes.

2. Los reajustes previstos en el artículo 116 de la ley 6a. de 1.992 y 1o. del decreto reglamentario 2108 del mismo año, se refieren únicamente a las pensiones de jubilación reconocidas con anterioridad al 1o. de enero de 1.989.

3. Para el caso de las pensiones de jubilación reconocidas durante el año de 1.988, el decreto 2108 de 1.992 se aplica liquidando 7% en 1.993 y otro 7% en 1.994, pues presentan diferencias con los aumentos de salarios, en razón de que el reajuste de la ley 71 de 1.988 se hizo efectivo a partir del 1o. de enero de 1.989, para lo cual se tomó como base el incremento anual del salario mínimo, mientras que el incremento del año de 1.988 se hizo promediando el salario mínimo anterior al respectivo reajuste y el vigente al año en que debía operar éste.

4. No es viable variar la base de liquidación de las mesadas pensionales a partir de 1.996, por cuanto el reajuste del 4% que debió hacerse en 1.995 respecto de las pensiones reconocidas en 1.981 y fechas anteriores, es compatible con los reajustes anuales que prevé la ley 100 de 1.993 en el artículo 14, sin que ello implique prolongar en el tiempo los efectos de disposiciones declaradas inexecutables, pues, de lo que se trata es de dar aplicación a los incrementos ordenados por el legislador, que no se habían hecho con anterioridad a la declaratoria de inexecutable del artículo 116 de la ley 6a. de 1992.

Transcríbese al señor Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

Presidente (e) □□

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

FRANCISCO ZULETA HOLGUIN

Conjuez

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

Fecha y hora de creación: 2026-06-21 11:03:54