

127

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Magistrado Ponente: Luz Stella Alvarado Orozco

Santiago de Cali, Agosto diecinueve (19) de dos mil dieciséis (2016).

Radicación: 76111-33-31-702-2013-00008-01
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Grado Jurisdiccional de Consulta
Demandante: ESPERANZA PAREDES JARAMILLO
Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA C.V.C

Objeto de la providencia: **SENTENCIA No. 203**

Conoce la Sala del grado jurisdiccional de consulta frente a la Sentencia No. 229 del 21 de Noviembre de 2013, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Buga, en la cual se decidió lo siguiente:

Primero: DECLARAR la NULIDAD de los siguientes actos administrativos:

PARCIAL de la Resolución NO. 0363 del 18 de julio de 2003, proferida por la Subdirección Administrativa y de Recursos Humanos de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –C-V-C-, a través de la cual se reconoció y ordenó el pago en favor de la señora Esperanza Paredes Jaramillo, de una pensión mensual vitalicia de jubilación.

INTEGRA de la Resolución No. 0404 del 1º de septiembre de 2003, a través del cual la misma entidad confirmó en todas sus partes la Resolución recurrida.

Segundo: A título de restablecimiento del derecho, se ORDENA a la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA C.V.C.- expedir el acto administrativo mediante el cual actualice o indexe el INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN de la pensión mensual vitalicia de jubilación reconocida a la señora ESPERANZA PAREDES JARAMILLO, desde el momento del retiro – 2 de febrero de 1992 – hasta la fecha en que adquirió el status de pensionada, es decir, el 7 de julio de 2003.

Tercero: DECLARA PROBADA la excepción de prescripción del derecho, respecto de los montos anteriores al 27 de junio de 2005, conforme lo analizado en las motivaciones precedentes. Por tanto, SEÑALAR que los efectos fiscales de la condena referida en el numeral anterior empezarán a contar a partir del 27 de junio de 2005, teniendo en cuenta la prescripción trienal, ya que la solicitud de reliquidación fue radicada en la entidad de dicha fecha del año 2006.

Cuarto: Los valores resultantes serán indexados con base en el I.P.C., según lo disponen los artículos 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo, (...).

(...)

Séptimo: Si no fuese apelada esta sentencia por la entidad demanda, una vez vencido el término de ejecutoria envíese en consulta al Honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca."

ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante demanda presentada el 21 de junio de 2012¹ la señora ESPERANZA PAREDES JARAMILLO solicitó se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Nulidad parcial de la Resolución No. 0363 del 18 de julio de 2003, por medio de la cual la entidad demandada reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación, sin actualizar el ingreso base de liquidación, entre la fecha de retiro del servicio y la fecha en que cumplió la edad para acceder al derecho.
- Resolución No. 0404 del 1º de septiembre de 2003, a través del cual la misma entidad confirmó en todas sus partes la anterior Resolución.

En consecuencia solicita se ordene a la entidad demandada, reliquidar la pensión reconocida teniendo en cuenta la actualización del ingreso base de liquidación I.B.L., entre la fecha de retiro definitivo del servicio y la fecha en que cumplió con el requisito de la edad para acceder al derecho.

1.1. Hechos relevantes.

El actor prestó los servicios a la C.V.C desde el 7 de diciembre de 1979 hasta el 2 de febrero de 1992 fecha en que se produjo el retiro definitivo con el cumplimiento del requisito del tiempo de servicios, faltándole cumplir la edad requerida.

El 7 de julio de 2003 el actor cumplió con la edad para acceder a la pensión, por lo que la entidad la reconoció el derecho mediante Resolución No. 0363 del 18 de julio de 2003, sin que se actualizara el ingreso base de liquidación IBL, entre la fecha del retiro del servicio y la del requisito de la edad.

Contra la mencionada Resolución el actor formuló recurso de reposición, la cual fue confirmada mediante la Resolución No. 404 del 01 de septiembre de 2003.

1.2. Razones de vulneración al ordenamiento jurídico:

Cita como violadas las siguientes normas:

- Artículos 12, 29, 48 y 53 de la Constitución Política.
- Artículo 21 de la Ley 100 de 1993.

Se señalan como cargos que fundamentan la acción, en síntesis, que la negativa de la entidad a efectuar la actualización del ingreso base para la liquidación de la pensión I.B.L., vulnera los fines esenciales y principios del Estado y de los derechos fundamentales del actor, pues tratándose de un régimen laboral y seguridad social, en caso de duda en la aplicación de las normas debe resolverse en forma favorable, que en este caso es la de aplicar la indexación o actualización que prevé la ley 100 de 1993, para que prevalezca el principio de equidad.

¹ Acta individual de reparto, folios 44 c.pal

2. Contestación de la demanda

Admitida y notificada la demanda (folios 63-64 y 67 cuaderno principal), la entidad demandada guardó silencio en esta oportunidad (Constancia secretarial folios 68 c.1.).

3. La sentencia de primera instancia

El Juez Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Buga mediante Sentencia No. 229 del 21 de noviembre de 2013, accedió a las pretensiones de la demanda argumentando que conforme la jurisprudencia que sobre el tema ha mantenido el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, a pesar de no existir norma que expresamente establezca y ordene la actualización del ingreso base de liquidación pensional, en los casos donde ésta sea reconocida en años posteriores a los de retiro del beneficiario, ello no se erige para pasar por alto que se ha producido una desvalorización en la base de liquidación de la pensión de jubilación, pues es ostensible y notorio que la suma reconocida sin la debida actualización no se asemeja al valor que tenía y que percibía el trabajador para el momento en que se produjo el retiro efectivo, situación que conlleva a la afectación tanto de los derechos laborales como del mínimo vital al que tiene derecho el pensionado.

Se declaró en la sentencia la prescripción trienal de las mesadas con anterioridad al 27 de junio de 2005, teniendo en cuenta la presentación de la solicitud el 27 de junio de 2008.

4. Trámite de la primera instancia.

Contra la sentencia de primera instancia la parte demandada formuló recurso de apelación², el cual fue concedido por el Juzgado mediante auto No. 003 del 16 de enero de 2014³ y remitido el expediente a esta Corporación.

En el trámite de la segunda instancia, mediante auto No. 785 del 23 de octubre de 2014 la Magistrada Ponente⁴ deja sin efectos la decisión que concedió el recurso de apelación y ordena devolver el expediente para que se surta la audiencia de conciliación de que trata el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010. En cumplimiento de esta decisión, el Juez Administrativo de Descongestión del Circuito de Buga señala fecha y hora para llevar a cabo la audiencia, sin que a la misma se hiciera presente el apoderado judicial de la parte demandada⁵, por lo que se le declaró desierto el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia y ordenó surtirse el grado jurisdiccional de consulta⁶.

5. Grado Jurisdiccional de Consulta

El grado de consulta fue ordenada por el Juzgado *a-quo* en la sentencia No.229 del 21 de Noviembre de 2013 en cumplimiento del artículo 184 del C.C.A. (fls 77 a 93 c.1.).

² Folios 95-100 c.1

³ Folios 107 c.1.

⁴ Magistrada Paola Andrea Gartner Henao, Tribunal Contencioso Administrativo del Valle – Sala de Descongestión Laboral .

⁵ Folios 119 c.1.

⁶ Folios 121-122 c.122, Auto del 19 de diciembre de 2014.

6. Actuaciones en el grado jurisdiccional de consulta

Por auto No. 12 de Junio de 2015 se admitió el conocimiento del grado jurisdiccional de consulta y se ordenó correr traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión. (Folios 124 c.ppal).

Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio. (Folios 126- c.p).

Al proceso contenido en dos (2) cuadernos, se le ha dado el trámite que le corresponde y se constata que no se encuentran causales de nulidad que puedan invalidar lo actuado.

CONSIDERACIONES

1 Competencia.

El Tribunal es competente para conocer del presente asunto, en cumplimiento de lo previsto por el artículo 184 del Código Contencioso Administrativo, norma que consagra que se debe surtir grado jurisdiccional de consulta de la sentencia *"En los asuntos contenciosos de carácter laboral, solamente se consultarán las sentencias dictadas en primera instancia que impongan condena a cargo de la entidad pública, cuando de la respectiva actuación se deduzca que la demandada no ejerció defensa alguna de sus intereses."*

1.2. El ejercicio oportuno de la acción

Como quiera que la demanda versa sobre actos que niegan el reajuste de prestaciones periódicas y como es sabido- tales actos, por mandato del numeral 2 del artículo 136 del C.C.A-, pueden demandarse en cualquier tiempo; es decir, frente a ellos no opera la caducidad.

1.3. Análisis de la Sala

Compete a la Sala surtir grado jurisdiccional de consulta frente a la Sentencia No. 229 del 21 de Noviembre de 2013 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Buga, con el propósito de constatar si se configura causal de nulidad contra los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. del 18 de julio de 2003 y 0404 del 1º de septiembre de 2003 expedidas por la Subdirección Administrativa y de Recursos Humanos de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, por medio de los cuales se negó el reajuste de la primera mesada de la pensión mensual vitalicia de jubilación.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicita que se ordene a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca reconocer y pagar la indexación de la primera mesada reconocida al actor.

2. Problema Jurídico.

El desarrollo del problema jurídico en el presente proceso se centra en determinar si es procedente la indexación de la primera mesada pensional cuando existen diferencias de tiempo entre las fechas de retiro del servicio y el reconocimiento pensional.

3. De lo probado en el proceso.

- Mediante Resolución No.0363 de Julio 18 de 2003, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, se reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación a la actora. (fls 2-5 c.1.)
- Resolución No. 0404 de septiembre 1 de 2003, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición y se confirma la Resolución No. 363 de 2003. (fls 6-7 c.1).
- Derecho de petición de fecha 27 de junio de 2008, mediante el cual la actora solicita la reliquidación de la pensión.(fls 9-13 c.1.).
- Comunicación 0320-05-030753-2008(02) del 13 de Agosto de 2008 la C.V.C. da respuesta desfavorable a la petición.
- Antecedentes administrativos (cuaderno 2)

4. Subregla aplicable al caso.

El Consejo de Estado ha abordado el sustento normativo de la indexación de la primera mesada pensional y su desarrollo jurisprudencial, de la siguiente forma:

(I) De la indexación

Es ampliamente aceptado por esta Corporación, así como por el máximo Tribunal de la jurisdicción Constitucional⁷, que el juez ante la evidencia de la pérdida de la capacidad adquisitiva de la moneda debe intervenir para evitar la consumación de injusticias en relaciones que implican obligaciones dinerarias.

En materia laboral no sólo la equidad, criterio auxiliar del derecho⁸, sino varias disposiciones constitucionales le exigen al juez, quien en el marco de un Estado Social de Derecho no es un simple operador jurídico, aplicar esta medida.

Así, por ejemplo, el artículo 53 de la Constitución Política dispone que el Estado garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones legales. Así mismo, establece como principio mínimo del estatuto del trabajo la garantía de la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo.

Específicamente en materia Administrativa, el Estado, excusándose en vacíos normativos, no puede desconocer las consecuencias del incumplimiento oportuno de sus obligaciones dinerarias para con sus administrados, pues, se reitera, de criterios mínimos de equidad, así como de una interpretación armónica del ordenamiento jurídico se deriva la necesidad de no pagar sumas de dinero devaluadas por el transcurso del tiempo. Al respecto la Sección Segunda, Subsección A de esta Corporación, en sentencia de 13 de julio de 2006, C. P. doctora Ana Margarita Olaya Forero, radicado interno No. 5116-05, sostuvo:

"En el caso objeto de examen no existe normatividad alguna que establezca la actualización de las sumas que en vía gubernativa paga la administración a sus administrados en forma morosa. Y si bien, la administración no está facultada para sufragar sumas adicionales a las que por ley le corresponde, no pueden desconocerse mandatos preconizados en la Constitución de 1991, contenidos en el artículo 53, al tenor del cual dentro de los principios mínimos fundamentales del derecho al trabajo se encuentran la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo. Ello es entonces una expresión de equidad que impone que el pago del salario debe ser oportuno, dada la inflación y la consecuente pérdida del poder adquisitivo, que hace imperioso el pago del salario en forma concomitante con el desarrollo de la relación laboral, dentro de los períodos concebidos para tal fin. 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

⁷ Ver entre otras las sentencias: C-862 de 2006, SU-120 de 2003, SU-400 de 1997.

⁸ Artículo 230 de la Constitución Política de 1991.

parte del juez encuentra sustento en nuestro máximo ordenamiento jurídico, como expresamente lo consagra el artículo 230 de la Carta. Actualizar el pago de las sumas que la administración debía a la parte actora y que canceló tiempo después de su causación, es la única forma de impedir que la demandante se vea obligada a percibir un ingreso devaluado, de manera que represente el valor real al momento de su pago efectivo; por ello, se debe reconocer que las sumas no canceladas en tiempo sufrieron los rigores del deterioro inflacionario. Lo contrario implica desconocer no solo el hecho palmario de la inflación, sino desoír claros principios de equidad. Esta Corporación ha venido decantando estos criterios, variando la jurisprudencia que otrora existía.”

En esta misma providencia se consideró que el parámetro que se tendría en cuenta para actualizar las sumas reconocidas de forma devaluada por la Administración, sería el establecido en el artículo 178 del C.C.A., así:

“El fundamento jurídico de la indexación o ajuste de las condenas, ha señalado la Sala, que se encuentra en el artículo 178 del C.C.A., al tenor del cual para decretar tal ajuste, se debe tomar como base el “índice de precios al consumidor, o al por mayor”, concepto también aplicable al caso.”

Siguiendo este criterio jurisprudencial, en asuntos como el presente puede acudir al concepto de equidad y justicia para enmarcar dentro de él el ajuste de valor o indexación de las sumas que han de constituir la mesada pensional, dado que en un régimen de seguridad social concebido bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, como lo prevé la Constitución (art. 48), la pensión de jubilación ocupa un lugar privilegiado ya que constituye el ahorro que el trabajador ha realizado durante su vida laboral útil con la finalidad de garantizar su subsistencia, al alcanzar la tercera edad, en condiciones dignas y justas.

Sobre la actualización de la base pensional, el Consejo de Estado en Sentencia de 26 de junio de 2008, expediente No. 6735 – 2005, con ponencia del Dr. Jesús María Lemos señaló:

(...)

“No aceptar la indexación del ingreso base del demandante, pretextando que en los últimos años no estuvo vinculado laboralmente, luego de haber prestado sus servicios por más de 20 años, y reconocer su mesada pensional con valores deteriorados indudablemente va en contra de los postulados constitucionales referidos.

Como el decreto 1274 de 1990, al regular la situación que en este asunto se controvierte, no previó el deterioro de los valores en razón de nuestra economía inflacionaria, se justifica la utilización de la equidad como criterio auxiliar para dirimir la presente controversia, según las voces del artículo 230 de la Carta.

De otro lado, a partir de la actualización de la base pensional, también resulta procedente continuar con la actualización hasta la fecha del reconocimiento.

(...).

Desde esta perspectiva el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, tomando para su liquidación sumas empobrecidas por los efectos inflacionarios, resulta contrario a los postulados anotados y constituye una desprotección de las personas de la tercera edad, cuyos derechos están constitucionalmente privilegiados⁹

Teniendo en cuenta los apartes jurisprudenciales que anteceden, estima la Sala que ante el vacío normativo existente en relación con la indexación del ingreso base de liquidación de una prestación pensional y, las consecuencias negativas derivadas de tal circunstancia, concretadas en el hecho de que un servidor tenga que percibir al momento de pensionarse, por concepto de mesada, una suma de dinero devaluada que no guarde una equivalencia o correspondencia con el valor real del salario que devengada cuando prestaba sus servicios, resulta pertinente y necesario ordenar el reajuste del ingreso base de liquidación en atención al carácter especialísimo de que goza una prestación pensional y al principio de equidad que gobierna el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Julio 9 de 2009, Expediente 250002325000200407496-01.

5. Caso en concreto.

Consta en el proceso que mediante Resolución # 0363 del 18 de Julio de 2003 la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, reconoce y paga en favor de la señora Esperanza Paredes Jaramillo una pensión mensual vitalicia de jubilación en cuantía de (\$332.000), teniendo en cuenta que la demandante contaba con un tiempo de servicios desde el 7 de diciembre de 1970 hasta el 2 de febrero de 1992, de 21 años y 19 días y que nació el 7 de Julio de 1948.

Se desprende de dicho acto que el reconocimiento pensional se realiza a partir del 7 de julio de 2003, fecha en la cual cumple los 55 años de edad.

De acuerdo con la certificación expedida por la Subdirección Administrativa y de Recursos Humanos Nómina de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (fl 6 c.2.) correspondiente a la señora Esperanza Paredes Jaramillo, para efectos de la base de liquidación se tomó el periodo comprendido entre el 03 de febrero de 1991 al 02 de febrero de 1992.

Mediante Resolución # D.G. 081 de febrero 21 de 2003 la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución principal confirmándola, indicando que no existe disposición legal de carácter positivo para el reconocimiento de pensiones con la actualización de la base salarial para el reconocimiento y pago de pensiones en circunstancias como la de la actora, es decir, cuando los requisitos de tiempo de servicios y edad no son concomitantes.

El 27 de Junio de 2008 la actora solicita a la C.V.C. el reajuste de la pensión tomando como base el promedio salarial devengado en el último año de servicios, actualizando año por año con el IPC.

Mediante comunicación 0320-05-030753-2008(02) del 13 de Agosto de 2008 la C.V.C. da respuesta desfavorable a la petición.

Del análisis del material probatorio que obra en el expediente se deduce que la actora tiene derecho a que se le indexe la base de liquidación de su Pensión Vitalicia de Jubilación, por haber adquirido el estatus pensional con posterioridad a la fecha en que se produjo su retiro del servicio. Así pues, al haberse retirado del servicio el 2 de febrero de 1992 y no haber obtenido el estatus pensional sino hasta el 7 de julio de 2003, cuando cumplió la edad exigida por la Ley para aspirar a la Pensión de Jubilación (55 años), en el sentir de esta Sala la actora cumple los requisitos para acceder a la pretendida actualización, habida cuenta de la pérdida de poder adquisitivo que soportó el ingreso base de liquidación de su pensión de jubilación entre la fecha de retiro y la fecha en que satisfizo la totalidad de requisitos para aspirar a dicha pensión, por haberse liquidado con base en los factores que percibía al momento de su retiro y no con fundamento en los factores que debió haber devengado al momento de cumplir 55 años de edad, en el evento de haber seguido trabajando, lo cual resulta procedente contrarrestar, convirtiendo el valor de los factores con base en los cuales le fue liquidada la pensión, al valor actual de la fecha en que ésta le fue reconocida.

Ahora, como lo manifestó la entidad demandada, si bien no existe normatividad que contemple la actualización de la base salarial para el reconocimiento y pago de pensiones en circunstancias como la del actor, conforme se lo ha indicado la jurisprudencia, 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.

Son las disposiciones de orden constitucional y jurisprudencial las que conllevan a reconocer la pérdida del poder adquisitivo de las pensiones, pues la pensión del demandante debe actualizarse desde la base pensional hasta el momento en que se realizó el reconocimiento y pago teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor, como lo indicó la sentencia de primera instancia.

Por lo anterior, habrá de confirmarse la sentencia consultada Sentencia No. 229 del 21 de Noviembre de 2013, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Buga, que accedió a las pretensiones de la demanda.

En consecuencia, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia No. 229 del 21 de Noviembre de 2013, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Buga, mediante la cual se accedieron a las pretensiones de la demanda

SEGUNDO: Una vez en firme el presente fallo **DEVOLVER** el expediente al Despacho de origen.

TERCERO: ORDENAR para que la Secretaría proceda a inscribir el presente proveído en el sistema justicia XXI.

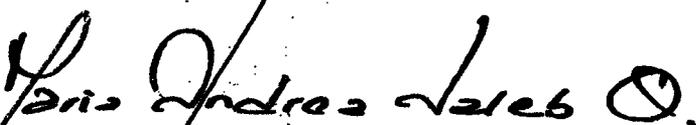
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El proyecto de esta providencia se discutió y aprobó en Acta de la fecha.

Los Magistrados,


LUZ STELLA ALVARADO OROZCO
Ponente


RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
Magistrado


MARIA ANDREA TALEB QUINTERO
Magistrada

SALVO VOTO

