

**EL INGRESO BASE DE LIQUIDACION DE LA PENSION DE VEJEZ RESPECTO A
LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, CONSEJO DE
ESTADO Y LA CORTE CONSTITUCIONAL
2013 - 2017**

YADY CÁRDENAS LUGO
LUZ DARY SAMPER
NELSON YOBANY CHACÓN ANGULO

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSTGRADO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO DEL TRABAJO
BOGOTÁ, D.C.
2017

Nota de aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá, Marzo de 2017

CONTENIDO

Contenido

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1. SISTEMA GENERAL DE PENSIONES: UNA MIRADA AL IBL.....	4
2.1 El sistema pensional en el Régimen de Seguridad Social en Colombia	11
CAPITULO II. CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS ALTAS CORTES SOBRE LA FIGURA DEL INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN	21
2.1 Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.....	21
2.2 Jurisprudencia del Consejo de Estado.....	26
2.3 Jurisprudencia de la Corte Constitucional	37
CAPÍTULO III. SIMILITUDES Y DIFERENCIA EN EL MANEJO DEL CONCEPTO DE IBL POR LAS ALTAS CORTES Y SUS IMPLICACIONES.....	45
CONCLUSIONES	49
BIBLIOGRAFÍA	52

RESUMEN

Respecto al Ingreso Base de Liquidación, a lo largo de la historia y en vigencia de la Constitución Política de Colombia, las Altas Cortes han discrepado frente a la interpretación para obtener el monto del Ingreso base de liquidación, otorgando para un régimen especial del sector público las denominadas “mega pensiones”. Sin embargo, para el año 2016, la Corte Constitucional en virtud de velar por los preceptos de la Constitución Política de Colombia ordena a las demás Cortes acogerse a sus pronunciamientos, por lo que se unifican los criterios y se eliminan aquellas disposiciones favorables para los funcionarios públicos. Empero, con esta decisión se presta un tratamiento desigual para aquellas personas que tenían la expectativa de pensionarse bajo el pronunciamiento favorable establecido por el Consejo de Estado. Así las cosas, la intención es verificar si la discrepancia anterior y la hoy unificación de criterios vulnera el derecho fundamental a la Igualdad.

PALABRAS CLAVES: Ingreso Base de Liquidación, Seguridad Social Integral, Pensión de Vejez, Régimen de Transición, Empleados Públicos.

ABSTRACT

With respect to the Base Income of Liquidation, throughout the history and in force of the Political Constitution of Colombia, the High Courts have disagreed before the interpretation to obtain the amount of the Income base of liquidation, granting for a special regime of the public sector The so-called "mega pensions". . However, by 2016, the Constitutional Court, by virtue of

overseeing the precepts of the Political Constitution of Colombia, orders the other Courts to avail itself of its pronouncements, thus unifying the criteria and eliminating provisions favorable to officials The public. However, with this decision it provides unequal treatment for those persons who had the expectation of pensioning under the favorable pronouncement established by the Council of State. Thus, the intention is to verify if the previous discrepancy and the current unification of criteria violates the fundamental right to Equality.

KEY WORDS: Income from settlement, comprehensive social security, old age pension,

INTRODUCCIÓN

En Colombia, la ley 100 de 1993, por la cual se creó el sistema de seguridad social integral y se dictaron otras disposiciones, definió como sistema “el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.” (Congreso de la República de Colombia, 1993)

Dentro del subsistema de protección social encontramos el régimen económico del sistema pensional en donde se establece el Ingreso Base de Liquidación regulado por los Artículos 21 y 36 de la ley 100 de 1993.

Frente a su aplicación la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional, tuvieron diferentes posturas para determinar el ingreso base de liquidación. Así entonces se toman los siguientes postulados:

Para la Corte Constitucional, el Ingreso Base Liquidación –IBL- no es un aspecto de la transición y las reglas que deben aplicarse, son las contenidas en el régimen general para establecer el monto pensional, con independencia del régimen especial al que pertenezca, teniendo en cuenta los –salarios- de los últimos diez años. (Corte Consitucional de Colombia, 2015)

Para La Corte Suprema de Justicia el Ingreso Base de Liquidación - IBL que se aplicara al liquidar la pensión se tomará del promedio mensual del último año de servicio; y otras sentencias de esta corte exponen que se debe tener en cuenta para los trabajadores que les falte 10 años para presionarse el régimen pensional al que estaban vinculados y a los que les faltare más de diez años se aplicara el inciso tercero del art 36 de la Ley 100 de 1993. (Gerencia, 2015)

Según El Consejo de Estado para la liquidación de la pensión de jubilación de las personas del régimen de transición de la ley 100 de 1993 a quien se le aplica la Ley 33 de 1985 y Ley 4 de 1992, el ingreso base de liquidación comprende todo lo devengado en el último año, en un monto del 75%.

La anterior situación generó incertidumbre en los pre -pensionados sobre el futuro de su mesada pensional, y ante tanta disparidad de criterios para determinar cómo se calcula el Ingreso Base de Liquidación- IBL para la pensión de Vejez, sin importar el régimen al que corresponda el pre-pensionado, La Corte Constitucional en Sentencia Unificadora número SU-230 de 2015, M.P Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, manifiesta que “ El IBL de la transición, por ende se debe aplicar el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de que para calcular el Ingreso Base de Liquidación- IBL para las pensiones de Vejez debe hacerse teniendo en cuenta el promedio de los último diez (10) años y si le faltare menos el promedio de lo cotizado en todo el tiempo, sin importar el régimen al que pertenezca”. Así mismo ordena a las demás Cortes acatar lo dispuesto en la mencionada providencia, dado su carácter vinculante.

Así las cosas, el Consejo de Estado aunque se apartó del anterior pronunciamiento, en unificación de criterios en el año 2016 acató lo ordenado por la Corte Constitucional.

Por lo que es menester, hacer el cuestionamiento en el entendido de si la unificación tomada por las Altas Cortes fue garantista para el sector de los trabajadores del Estado.

La línea de investigación que abarca el presente trabajo, está enfocado hacia el sistema de seguridad social frente al régimen pensional y el ingreso base de liquidación de las pensiones de los funcionarios públicos.

El desarrollo de la pregunta problema se desarrolla en el capítulo segundo, donde se despliegan todos los conceptos de las Altas Cortes y la Unificación de los criterios por la Corte Constitucional que en últimas dado su carácter vinculante se deben acatar sus mandatos.

La Investigación tiene un método cualitativo, dado que tomamos la jurisprudencia de las Cortes y lo analizamos e interpretamos según el contexto respecto de las expectativas de jubilación y las personas que pueden acceder a la misma.

CAPITULO 1.

SISTEMA GENERAL DE PENSIONES: UNA MIRADA AL IBL

Colombia es un Estado social de Derecho, organizado en República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Es así como reza el artículo 1 de la Carta Política, la cual nos da los parámetros para el funcionamiento del Ordenamiento Jurídico Colombiano.

Así, en virtud del desarrollo del principio Constitucional de la dignidad humana, entendiéndola como mecanismo de calidad de vida, en Colombia a lo largo de su historia se ha implementado lo que se denomina el Sistema integral de Seguridad Social, el cual abarca la salud, la pensión y los riesgos laborales. Empero, para poder inmiscuirse en el desarrollo del sistema, es necesario dar un vistazo hacia atrás y establecer el inicio y su reconocimiento en los cambios dentro del Ordenamiento Jurídico Colombiano.

El aspecto de la Seguridad Social en Colombia se presenta a mediados del Siglo XX, desarrollando el sistema para seleccionados grupos de trabajadores vinculados a entidades estatales (militares, jueces y docentes). Como antecedente relevante se establece el reconocimiento de la seguridad social a Simón Bolívar en 1819, mediante el discurso ante el Congreso de Angostura, bajo la premisa de que “la mejor forma de gobierno, es la que puede dar al pueblo el máximo de seguridad política, de seguridad económica y de seguridad social” (González, 2016). Se relaciona también lo referente a la legislación sobre los montepíos,

financiados con aportes pagados sobre sueldos de los miembros del ejército (González, 2016).
Todo lo anterior, referente al sistema general de pensiones.

Un poco más atrás, bajo la legislación de Indias, se regulan aspectos a las condiciones de trabajo y protección laboral. En 1601, se dictan normas sobre la curación de los indios por hechos ocurridos en el trabajo. En los años comprendidos de 1814, 1821, 1851 se desarrolló lo referente a la legislación sobre la esclavitud y la abolición de la misma. Lo anterior, enfocado hacia la seguridad y salud en el trabajo como complementos al sistema integral de seguridad social.

Bajo la Ley 14 de 1882 y la Ley 50 de 1886, se establecieron pensiones de jubilación para los trabajadores públicos, financiados con el erario público, cuyos requisitos eran: 1. Acreditar trabajo por 20 años, 2. Calificación de la labor, 3. La no remoción del cargo por mal manejo y 4. No ser rebeldes ni prevaricadores. (González, 2016).

Como mandatos Constitucionales, bajo la Constitución de 1886, en los artículos 19 y 62 se estableció lo referente a la asistencia pública y pensión del tesoro público, para los empleados de carrera administrativa, judicial y militar. La Ley 29 de 1905 creó el derecho de pensión para magistrados de la Corte Suprema. La Ley 114 de 1913 estableció lo referente a la pensión para maestros de escuelas primarias oficiales que hubieran laborado 20 años con montos referentes a la mitad del sueldo devengado en los dos últimos años de servicio o el promedio de los salarios recibidos (González, 2016) y como requisitos adicionales la mencionada Ley exigía para las mujeres ser solteras o viudas un buen desempeño laboral. Esta Ley indujo a la llamada Pensión de Gracia desarrollada mediante la Ley 13 de 1975.

Bajo la ley 141 de 1961 se promulga el Código sustantivo del trabajo, regulando todo lo referente a la ley laboral. La Ley 90 de 1946 crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

Grosso modo, bajo una serie de Leyes regulatorias sobre la materia de la Seguridad Social integral Colombiana, y con una serie de problemas de violencia y demás que atravesaba Colombia a inicios de los años 90, se promulga la Constitución Política de 1991, bajo la Asamblea Nacional Constituyente, regulando derechos de carácter fundamental, derechos de carácter político y derechos ambientales, también aspectos de regulación de un nuevo ordenamiento jurídico bajo el entendido de un nuevo sistema estatal, esto es, como un Estado Social de Derecho, así como lo plasma el preámbulo y los primeros artículos de la nueva Carta Suprema.

Así pues, la Constitución Política de 1991 en materia de Seguridad Social desarrolla el concepto en su artículo 48, el cual prescribe:

La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se presentará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos establecidos en la ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad a la seguridad social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley. La Seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.

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

En ese orden de ideas y por mandato Constitucional le corresponde al Congreso de la Republica regular lo dispuesto en la Carta Política mediante leyes, es por eso que en 1993 se promulga y sanciona la Ley 100, la cual tiene como objetivo organizar el sistema de seguridad social integral bajo la dirección, coordinación y control del Estado. (Republica, 1993).

El Sistema de seguridad social integral está compuesto por el sistema general de pensiones, el sistema de seguridad social en salud y el sistema general de riesgos profesionales, así lo establece el artículo 8 de la citada Ley, y tiene como finalidad garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten.

Mediante el Sistema general de pensiones, se garantiza el acceso de los colombianos al desarrollo, cuidado y atención a la salud. Va en concordancia con el artículo 49 de la Carta Política. Está clasificado por dos regímenes: 1. Régimen Contributivo y 2. Régimen subsidiado.

El Sistema general de riesgos profesionales está conformado por un conjunto de normas, instituciones y procedimientos destinados a prevenir, proteger y atender los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrir a las personas vinculadas por contrato de

trabajo o como servidores públicos, con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. Así lo establece el artículo 1 de la Ley 1562 de 2012. En necesario, traer de manifiesto que todo trabajador que con ocasión a una enfermedad laboral o accidente de trabajo tienen derecho a una serie de prestaciones económicas, tales como: 1. Subsidio por incapacidad laboral, 2. Indemnización por incapacidad permanente parcial, 3. Pensión de invalidez, 4. Pensión de sobrevivientes y 5. Auxilio funerario. Como lo concerniente del presente escrito es lo referente al Ingreso base de liquidación, es válido manifestar el ingreso base de liquidación respecto a la pensión de invalidez y pensión de sobrevivientes.

Pues bien, respecto a la Pensión de Invalidez la Ley 776 de 2002, pone de manifiesto los siguientes requisitos:

Artículo 10. Monto de la pensión de invalidez. Todo afiliado al que se le defina una invalidez tendrá derechos, desde ese mismo día, a las siguientes prestaciones económicas, según el caso:

a). Cuando la invalidez es superior al cincuenta por ciento (50%) e inferior al sesenta y seis por ciento (66%), tendrá derecho a una pensión de invalidez equivalente al sesenta por ciento (60%) del ingreso base de liquidación.

b). Cuando la invalidez sea superior al sesenta y seis por ciento (66%), tendrá derecho a un pensión de invalidez equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del ingreso base de liquidación.

c). Cuando el pensionado por invalidez requiere del auxilio de otra u otras personas para realizar las funciones elementales de su vida, el monto de la pensión de que trata el literal anterior se incrementa en un quince por ciento (15%). (...)

Y respecto al monto de la pensión de sobrevivientes en el sistema general de riesgos profesionales, el artículo 12 de la Ley 776 de 2002 establece:

El monto mensual de la pensión de sobrevivientes será, según sea el caso:

a). por muerte del afiliado el setenta y cinco por ciento (75%) del salario base de liquidación.

b) Por muerte del pensionado por invalidez el ciento por ciento (100%) de lo que aquel estaba recibiendo como pensión.

Cuando el pensionado disfrutaba de la pensión reconocida con fundamento en el literal c) del artículo 10 se liquidará y pagará descontando el quince por ciento (15%) que se le reconocía al causante.

El Sistema General de Pensiones, garantiza a la población afiliada el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones consagradas en la Ley 100 de 1993. Así pues, para el reconocimiento de la pensión el monto de liquidación para el caso de una persona que cumpla con los requisitos de Ley para acceder a su derecho, se realiza a través de un Ingreso base para liquidar, el cual corresponde al monto sobre el cual se aplicará la fórmula para efectos de definir el monto de la tasa de reemplazo pensional. Su importe será definido por el ordenamiento jurídico y corresponderá además a las proyecciones que hayan servido de sustento a los cálculos actuariales en que se base el régimen de reparto. (González, 2016).

Para el cálculo del Ingreso Base de liquidación se tiene variedad de fórmulas que generan diversidad de montos respecto a la expectativa pensional. En ese orden de ideas, La Ley 100 en

su artículo 21 establece que el Ingreso base de liquidación será *el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si este fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación expedida por el DANE.*

A su vez, el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, aunque fue declarado en principio condicionalmente exequible, reza así, *El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquéllas y éstas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista. Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.*

PARÁGRAFO. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los Representantes y Senadores en la fecha en que se decrete la jubilación, el reajuste, o la Sustitución respectiva.

De la interpretación de estos dos artículos surgen discrepancias y se generan molestias por parte aquellas personas que cumpliendo los requisitos para acceder a la pensión de vejez mediante el régimen de transición, notan grado de desigualdad respecto al trato discriminatorio entre un ciudadano de la vida civil y un funcionario público.

Pues bien, existen múltiples fórmulas para definir el ingreso base para liquidar, pueden establecerse criterios tales como el ingreso promedio de los mejores períodos cotizados o del último año de servicios, lo que hace invariable que la liquidación de la mesada pensional sea más favorable al pensionado, pues tomará una base mayor para aplicar el cálculo prestacional. (González, 2016).

Para evitar las indebidas interpretaciones y en pro del derecho fundamental a la igualdad el legislador modifica el artículo 48 de la Carta Política, mediante el acto legislativo 001 de 2005, eliminando el régimen especial establecido en la Ley 4 de 1992 , empero interpretando a su acomodo, pues manifiesta que en caso que el promedio del ingreso base ajustado de toda vida laboral sea superior al promedio de los últimos diez años, podrá el trabajador hacer valer aquel más favorable, siempre y cuando se haya cotizado como mínimo 1250 semanas en el sistema. (González, 2016).

Al respecto, y en la diversidad de interpretaciones que se prestaron frente al tema del IBL, y a la controversia causada por las Altas Cortes, finalmente, en el año 2016 se logra unificar criterios adoptados por la Corte Constitucional. En el capítulo 2 se hace énfasis en los diferentes pronunciamientos.

2.1 El sistema pensional en el Régimen de Seguridad Social en Colombia

Como se manifestó anteriormente, el Sistema general de pensiones dentro de la Seguridad social integral en Colombia, tiene como objetivo garantizar a la población afiliada el amparo contra las contingencias de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones

y prestaciones consagradas en la Ley. Mediante una serie de prestaciones económicas, tales como: 1. Pensión de Vejez, 2. Pensión de invalidez, 3. Pensión de sobrevivientes y 4. Auxilio funerario.

Así pues, se presenta un breve resumen del sistema general de pensiones en Colombia.:

Tabla 1 Sistema General de Pensiones

Sistema general de pensiones	
Objeto	Garantizar a la población afiliada el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones consagradas en la ley.
Regímenes pensionales	El sistema general de pensiones se divide en dos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Régimen solidario de prima media con prestación definida. 2. Régimen de ahorro individual con solidaridad, o fondos privados de pensiones
Cobertura	La cobertura del Sistema de pensiones, es para: <ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajadores vinculados por contrato de trabajo o relación legal y reglamentaria. 2. Trabajadores independientes. 3. Población sin capacidad de pago
Exclusiones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajadores de Ecopetrol, que hayan ingresado a la

	<p>empresa antes del 29 de enero de 2003</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Educadores oficiales 3. Persona civil de la policía 4. Derechos adquiridos 5. Hombres mayores de 40 años y mujeres de 35 (Régimen de transición). 6. Trabajadores con más de 15 años de aportes al ISS o sector público. 7. 55 años o más de edad (H), 50 años o más de edad (M). (Están excluidos del régimen de ahorro individual).
--	--

Fuente: (Código Sustantivo del Trabajo, 2016)

Así entonces, por mandato Constitucional se estableció que el control, coordinación y dirección de la Seguridad Social integral está en cabeza del Estado, por lo que por orden legal la administración la puede realizar ya sea el sector público como el Sector privado. En ese orden de ideas, la clasificación de los Regímenes Pensionales, se caracterizan y diferencian dado el sector de la administración, es decir, el Régimen solidario de prima media con prestación definida es administrado por el Estado a través de lo que hoy es Colpensiones, antes ISS y el Régimen de ahorro individual con solidaridad, es administrado por el sector privado a través de una Fondos pensionales. Empero, para profundizar respecto a las características y diferencias entre un Régimen y el otro a continuación se establece un cuadro comparativo:.

Tabla 2 Comparativo Régimen Pensional

Régimen solidario de prima media con prestación definida	Régimen de ahorro individual con solidaridad
<p>Definición</p> <p>Es aquel mediante el cual, los afiliados o sus beneficiarios, obtienen una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes, o una indemnización, previamente definidas, independientemente del monto de las cotizaciones acumuladas, siempre que se cumplan con los requisitos legales.</p>	<p>Definición:</p> <p>Los aportes realizados durante la vida activa y sus rendimientos se capitalizan en forma individual en un fondo privado de capitalización, para el pago de las pensiones correspondientes</p>
<p>Características:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Es un régimen solidario de prestación definida. 2. Cotizaciones obligatorias 3. Está administrado por Colpensiones, antes ISS. 4. Fondo común (aportes de los afiliados y sus rendimientos). 5. Régimen legal. Seguro IVM 	<p>Características:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hay proporcionalidad entre aportes y beneficios. 2. Cotizaciones son obligatorias. 3. Es administrado por las AFP 4. Cuentas de ahorro individual. 5. La rentabilidad depende del comportamiento del mercado financiero.

<p>del ISS y Ley 100.</p> <p>6. La cuantía de las pensiones depende de la rentabilidad (bono)</p> <p>7. Bonos pensionales.</p> <p>8. Garantía estatal completa.</p> <p>9. Rendimientos financieros de las reservas del ISS.</p> <p>10. Solidaridad</p>	<p>6. No existe límite.</p> <p>7. Capitalización de aportes (Rentabilidad mínima garantizada).</p> <p>8. Garantía de la pensión mínima.</p> <p>9. Garantía de los ahorros y de las pensiones.</p> <p>10. Cotizaciones voluntarias (capacidad de pago).</p> <p>11. Libertad de elección del fondo y la aseguradora.</p> <p>12. Solidaridad.</p>
--	--

Fuente: (Código Sustantivo del Trabajo, 2016)

Para poder acceder a la Pensión de Vejez es necesario ya sea tanto en un régimen como en el otro cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003, Ley 860 de 2003 y el acto legislativo 01 de 2005. La Corte Constitucional, bajo la Sentencia C-354 de 2015, manifiesta que “(...) *quien ha satisfecho los requisitos de edad y tiempo de servicio o número de semanas cotizadas, exigidas por la ley para acceder a una pensión de jubilación o de vejez, tiene derecho adquirido a gozar de la misma. Pero quien aún no ha contemplado el tiempo de servicio llegado a la edad prevista en la norma legal, no tiene un derecho sino que se*

halla apenas ante una simple expectativa de alcanzarlo en el momento de reunir la condición faltante” (Sistema de de seguridad social integral, 2015)

En ese orden de ideas, a continuación se establece los requisitos exigidos en la Ley bajo la vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991, para acceder al Derecho de carácter Constitucional:

Tabla 3 Reformas a los requisitos para acceder a la Pensión de Vejez

REQUISITOS	LEY 100/93	LEY 797/03	LEY 860/03	ACTO LEGISLATIVO 01/05
VIGENCIA	1 de Abril de 1994. Para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital, entró a regir en la fecha que lo determinó la respectiva autoridad gubernamental. A más tardar el 30 de Junio de 1995.	29 de enero de 2003	26 de Diciembre de 2003	25 de Julio de 2005
EDAD	H: 60 años M: 55 años A partir del año 2014 H:62 años M: 57 años	H:60 años M: 55 años EXCEPTO: 1. Los beneficiados con el fondo de solidaridad como: artistas deportistas, madres comunitarias y discapacitado, para quienes la edad será 3 años menos. 2. La Madre trabajadora cuyo hijo padezca invalidez, debidamente calificada, a cualquier edad y con el número mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media.		

		A partir del año 2014 H: 62 años M: 57 años		
SEMANAS	1000 semanas en cualquier tiempo	Año 2004 1000 en cualquier tiempo. A partir del 1 de enero de 2005 se incrementará en 50 semanas. A partir del año 2006 se incrementará en 25 semanas hasta llegar a 1300 en el año 2015		
IBC	<p>1. El salario base de cotización: Sector particula, se aplicará el C.S del T. Sector Público, el que señale el gobierno nacional, con base en la ley 4 de 1992</p> <p>2. No inferior al salario mínimo Límite máximo- 20 salarios mínimos legales vigentes.</p>	<p>1.El salario base de cotización: Sector particulares se aplicará el C.S del T: Sector Público, el cual señale el gobierno nacional, con base en la ley 4 de 1992. En el caso de afiliados que perciban en un mismo periodo de tiempo, salario de dos o más empleados, o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, las cotizaciones serán efectuadas en forma</p>		

		<p>proporcional al salario, o ingreso devengado en cada uno de ellos.</p> <p>Trabajadores independientes: sobre ingresos que declaren ante la entidad a la cual están afiliados.</p> <p>2.No inferior al salario mínimo. El Decreto 2616 de 2013- reguló la cotización mínima semanal y el IBL para calcular la, ¼ del salario mínimo- cotización mínima semanal.</p> <p>Límite base de cotización- 25 salaros mínimos legales vigentes.</p> <p>3. Monto13.5%</p> <p>A partir del 1 de enero de 2004 se incrementará el 1% sobre el IBC.</p> <p>Adicionalmente, a partir del 1 de enero de 2005 se incrementará en 0,5% y otro 0,5% en el año 2006.</p> <p>A partir del 1 de enero del año 2008, el Gobierno Nacional podrá incrementar en un (1%) punto adicional la</p>		
--	--	---	--	--

		cotización por una sola vez, siempre y cuando el crecimiento del producto interno bruto sea igual o superior al 4% en promedio durante los dos años anteriores		
IBL	Promedio de los salarios	Ley 797/03 Ley 860 de 2003 Acto legislativo 001 de 2005	Ley 860 de 2003	Acto legislativo 01 de 2005
No. DE MESADAS	14 mesadas			13 mesadas para las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente acto. 14 mesadas para pensiones inferiores a tres salarios mínimos cuya pensión se cause hasta el 31 de Julio de 2011

Fuente: (Goyeneche, 2014)

Se evidencia que desde la promulgación de la Constitución Política de Colombia y la Ley 100 de 1993, han surgido diversidad de cambios en cuanto al régimen pensional y sobre el ingreso base de liquidación de la pensión de vejez de los empleados públicos , en detrimento de las expectativas legítimas que tienen los afiliados al régimen pensional.

CAPITULO II.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS ALTAS CORTES SOBRE LA FIGURA DEL INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN

El ingreso base de liquidación (IBL) desde que entró en vigencia la la ley 100 de 1993, hasta finales del año 2016, constituyó un verdadero problema y discrepancias para las altas cortes colombianas, así como para los prepensionados ante tanta inseguridad jurídica.

La Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, estaban de acuerdo en la forma como se debía calcular el ingreso Base de Liquidación que debía ser de acuerdo al artículo 21 y 36 numeral 3° de la Ley 100 de 1993. Para la Corte Constitucional, el Ingreso Base de Liquidación (IBL), no había sido un tema de la transición.

El Consejo de Estado, por su parte, sostenía que el ingreso base de liquidación (IBL) de los trabajadores públicos, se debía calcular sobre el salario promedio mensual del último año de servicios.

2.1 Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

Para determinar el Ingreso Base de Liquidación, la Corte Suprema de Justicia, ha expuesto en reiteradas jurisprudencias que, para el caso de quienes les faltaba menos de 10 años para adquirir el derecho a la pensión al momento de entrar en vigencia el Sistema General de Pensiones, se les debe aplicar para determinar el Ingreso Base de Liquidación, el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y para quienes les faltare más de 10 años, el ingreso base de liquidación se

determinará con fundamento en el artículo 21 de la misma ley “promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión” o “el promedio del ingreso base de cotización, ajustado por inflación, calculado sobre los ingresos de toda la vida laboral del afiliado, si resulta superior al anterior, siempre y cuando este haya cotizado 1.250 semanas como mínimo” (IBL, 2011)

El artículo 21 de la ley 100 de 1993, prescribe: “Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta ley, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si este fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.”

El Inciso 3º del artículo. 36 de la Ley 100 de 1993. Régimen de transición. “ (...) El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE (...)” (Ley 100 de 1993)

Mediante sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, con Radicado 40074 del 30 de agosto de 2011, expuso: “... **el actor no devengó ninguna suma ni cotizó en vigencia de la nueva ley de seguridad social**, no era dable inferir que el IBL de la pensión en los términos del inciso 3º en comento, necesariamente se “debe extraerse del

promedio de lo devengado o cotizado durante el tiempo que le hacía falta para acceder a la aludida prestación”, esto es entre el 1 de abril de 1994 y el 23 de octubre de 2002.” (IBL, 2011).

“En efecto, el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en su parte pertinente reza: (...)” (Goyeneche, 2014)

Para resolver lo pertinente, la Corte, tomó como precedente, la sentencia del 7 de julio de 2005, radicado 25250, que aunque se trata de un asunto de un trabajador oficial en transición que no devengó ni cotizó en vigencia de la ley 100 de 1993, sus enseñanzas son plenamente aplicables al sub examine y sirven para ilustrar la postura actual en torno a esta precisa temática del IBL de la pensión de jubilación, la cual se reitera y mantiene invariable, donde se señaló: “(...) y en lo que tiene que ver con el hecho de tomar el promedio de lo devengado en el último año, y no el del tiempo que le hiciera falta para reunir la totalidad de los requisitos para adquirir la pensión, no le asiste razón al reproche del recurrente, habida consideración de que la corte adoptó esta postura como una solución para estos **casos que comportan una característica especial y una realidad no prevista en el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993**, cual es: que quien teniendo derecho a la pensión **no hubiera devengando suma alguna o cotizado durante el lapso comprendido entre la fecha de desvinculación y el cumplimiento de la edad**, la base salarial a actualizar será la del **promedio de los salarios y primas de toda especie devengados en el último año de servicios**, por ajustarse ello más al objetivo perseguido por la referida norma.” (Goyeneche, 2014)

En otro tópico, más reciente, la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia SL10138 del 22 de julio de 2015, magistrado ponente Dr. Luis Gabriel Miranda Buelvas, ilustra el caso de una persona que reclama se le liquide su pensión con el promedio de lo devengado en el último año

de servicios, conforme a lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 33 de 1985. La Ley 33 de 1985 artículo 1º, que decía: “El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.”

Al respecto la Corte señaló: (Ingreso Base de Liquidación , 2015)

(...) Ahora, como en el asunto bajo examen al demandante adquirió el derecho a la pensión de jubilación de la Ley 33 de 1985, en el mes de noviembre de 2007, es decir que le faltaban más de diez años para adquirir el derecho desde que entró en vigencia el nuevo sistema pensional, su ingreso base de liquidación ya no es el regulado por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sino por el artículo 21 de dicha ley, como puede verse, entre otras, en la sentencia de casación del 17 de octubre de 2008, radicación 33.343, cuyas orientaciones han sido reiteradas, entre otras, en las sentencias del 15 de febrero de 2011, radicación 44238 y 17 de abril de 2012, radicación 53037, y que fueron del siguiente contenido: “En lo referente al primer tema, esto es si procede liquidar la pensión de jubilación del actor, en su condición de servidor del sector público, beneficiario del régimen de transición, con base en el salario del último año de servicio, la Sala tiene definido que la finalidad de los regímenes de transición previstos por el legislador, con ocasión de los cambios normativos que han regulado el sistema pensional en el país, han tenido el propósito de beneficiar a quienes tenían la expectativa cercana de consolidar el derecho, propósito que se reflejó en el régimen de transición pensional previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que no conservó en su integridad las normas que regulaban la causación del derecho pensional en los diferentes regímenes existentes, que asumió, a su entrada en vigencia, para quienes tenían una expectativa relativamente cercana de adquirir la pensión.”

“Este régimen solamente mantuvo, de las normas anteriores al Sistema General de Pensiones, tres aspectos concretos: edad, tiempo de servicios o semanas cotizadas y monto de la pensión; de tal modo que el tema de la base salarial de liquidación de la pensión no se rige por las disposiciones legales precedentes, sino que pasó a ser regido, en principio, y para quienes

les hacía falta menos de diez años para adquirir el derecho, por el inciso 3 del artículo 36 citado.

“De tal suerte que esa mixtura normativa, que no constituye un exabrupto jurídico, pues es característica de los regímenes expedidos para regular transiciones normativas, surge del propio texto de la ley y no es resultado de una caprichosa interpretación de las normas que instituyeron el sistema de seguridad social integral en pensiones.

“Y es claro, además, que al ingreso base de liquidación de la pensión se le quiso continuar otorgando una naturaleza jurídica propia, no vinculada al monto, porcentaje o tasa de reemplazo de la prestación, que es otro elemento de ésta, pero diferente e independiente; pues al paso que el ingreso base corresponde a los salarios devengados por el trabajador o a la base sobre la cual ha efectuado sus aportes al sistema, según el caso y el régimen aplicable, el monto de la pensión debe entenderse como el porcentaje que se aplica a ese ingreso, para obtener la cuantía de la mesada”.

“Lo dicho en la jurisprudencia transcrita, en cuanto a que el régimen de transición respetó para sus beneficiarios la edad, el tiempo de servicios y el monto de la prestación establecidos en la normatividad anterior aplicable a aquéllos, se desprende del contenido literal de los incisos 2° y 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, de los cuales también se entiende claramente que las demás condiciones y requisitos se encuentran regulados en la propia Ley 100, dentro de los cuales está el ingreso base de liquidación, gobernado por el artículo 21, para quienes les faltara

más de 10 años para adquirir el derecho al momento de entrar en vigencia el Sistema General de Seguridad Social, que es la disposición específica que regula el IBL de las pensiones previstas en dicha ley, en los siguientes términos: “Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta ley, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si este fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE”.

“Cuando el promedio del ingreso base, ajustado por inflación, calculado sobre los ingresos de toda la vida laboral del trabajador, resulte superior al previsto en el inciso anterior, el trabajador podrá optar por este sistema, siempre y cuando haya cotizado 1250 semanas como mínimo.”

“Como se dijo en líneas anteriores, la anterior regla de liquidación no se aplica para quienes al 1° de abril de 1994 les faltara menos de 10 años para adquirir el derecho, pues, según el inciso 3° de la Ley 100 de 1993, que establece la excepción a dicha regla, el IBL de estas personas será el

promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para adquirir el derecho o el cotizado durante todo el tiempo, si este fuere superior, actualizado con la variación del índice de precios al consumidor.

“De suerte que, en materia de ingreso base de liquidación para personas beneficiadas con el régimen de transición, hay que distinguir entre quienes al 1º de abril de 1994, les faltaba menos de diez años para adquirir el derecho, caso en el cual se les aplicara el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y quienes, para la misma fecha, les faltaba 10 años o más, evento en el que el IBL se liquidará de conformidad con el artículo 21 de la citada ley, es decir, con base en el promedio de lo cotizado durante los últimos 10 años al reconocimiento de la prestación o el promedio del ingreso base, ajustado por inflación, calculado sobre los ingresos de toda la vida laboral del trabajador, si resulta superior al anterior, siempre y cuando el afiliado haya cotizado 1250 semanas como mínimo.

“Ya en el caso del demandante, debe decirse que, así como lo estableció el Tribunal, es la regla contenida en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, la aplicable, toda vez que, para el 1º de abril de 1994, a aquél le faltaban más de 10 años para adquirir la pensión de jubilación, presupuesto fáctico que no discute la censura, por lo que no pudo incurrir aquél en el error jurídico que le atribuye la censura, al aplicar al caso el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, para efectos de liquidar el ingreso base de liquidación de la pensión y no el artículo 1º de la Ley 33 de 1985”.

La Corte Suprema de Justicia desde el año 2013 hasta la reciente jurisprudencia ha adoptado los criterios de la Corte Constitucional en el sentido de concluir que el ingreso base de liquidación de la pensión de vejez de los empleados públicos debe ser calculado conforme al artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

2.2 Jurisprudencia del Consejo de Estado

El Consejo de Estado a lo largo de estos últimos veinte años han emitido numerables providencias referente al Ingreso Base de liquidación de los beneficiarios de la pensión de jubilación de los empleados públicos, y es así como en la sentencia de constitucionalidad C-

258/13 en la cual la Sala ha realizado un estudio minucioso sobre la transición en pensiones a los beneficiarios que se les reconoció este derecho a la luz del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, en la cual establece un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. (Reajuste Pensional, 2013)

En esta sentencia de constitucionalidad C-258/13 el magistrado DR JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, realizó un estudio de los diferentes precedentes constitucionales que competen al Ingreso Base de Liquidación de las pensiones de los funcionarios públicos, en donde se analiza el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 que según el demandante desconoce la garantía a la igualdad consagrada en el artículo 13 y 48 de la Constitución, y establece una violación al principio de igualdad y al derecho fundamental de la Seguridad Social, puesto que el empleado público accede a la pensión dentro de un régimen especial, con una desproporción entre lo cotizado al sistema de pensiones y el valor total de la mesada pensional que recibe al momento de tener el estatus de pensionado. Lo anterior aduce al problema jurídico de la sentencia en mención. (Reajuste penional, 2013)

Ahora bien, el Artículo 17 de la ley 4 de 1992 establecía:

Artículo 17º.- El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores.

Aquellas y estas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el congresista, y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.

Parágrafo. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto

devenguen los representantes y senadores en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva.

Del examen de constitucionalidad, realizado por la sala del Consejo de Estado, encontró que el art 17 de la Ley 4 de 1992 en lo atinente en el inciso segundo que expresa:

Aquellas y estas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el congresista, y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.

Y la parte subrayada de la norma la Sala encontró que se estaba realizando una indebida aplicación y de igual manera desconocía lo establecido en los artículos 13 y 48 de la Constitución y este último con lo adicionado por el legislador con el acto legislativo 01 de 2005 por las siguientes razones: (Ley 4 , 1992)

1.- Le reconocía a un grupo de personas que no estaban afiliadas a este Régimen especial de la Ley 4 de 1992 artículo 17 al 01 de abril de 1994 fueran favorecidas de este régimen, si llegaban a ser elegidas o nombradas Congresistas, Senadores, Magistrado de las Altas Cortes o en los cargos que establecía esta norma demandada

2.- Que las personas que pertenecen a una un grupo o sector sobresaliente y de un mejor nivel económico de los ciudadanos, recibirían prerrogativas por parte de los subsidios otorgados con recursos públicos, que conducen a tener ventajas excesivas afectando los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia que rige a la seguridad social de las personas de menores ingresos al momento de adquirir este anhelado beneficio.

3.-la afectación contundente al principio de solidaridad, al permitir que los dineros destinados a la Seguridad Social, no se destinaran en una forma equitativa o cumpliera con el fin primordial, que es el cubrimiento de los sectores menos privilegiados y con expectativas a recibir una pensión de acuerdo a lo aportado como cotizante durante el periodo productivo o laboral. (Ley 4 , 1992)

Como consecuencia de lo establecido en esta sentencia de constitucionalidad la Sala resolvió en declarar INEXEQUIBLES parte del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 y resolvió lo siguiente a partir del numeral segundo así:

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “durante el último año y por todo concepto“, “Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal”, contenidas en el primer inciso del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, así como la expresión “por todo concepto”, contenida en su párrafo.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLES las restantes expresiones del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, relativas al régimen pensional de los congresistas y de los demás servidores públicos a quienes les resulte aplicable, en el entendido que:

(i) No puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1º de abril de 1994, no se encontraren afiliados al mismo.

(ii) Como factores de liquidación de la pensión solo podrán tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas.

(iii) Las reglas sobre ingreso base de liquidación (IBL) aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso.

(iv) Las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con este régimen especial, no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1º de julio de 2013.

Cuarto. - Las pensiones reconocidas al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, con abuso del derecho o con fraude a la ley, en los términos del acápite de conclusiones de esta sentencia, se revisarán por los representantes legales de las instituciones de seguridad social competentes, quienes podrán revocarlas o reliquidarlas, según corresponda, a más tardar el 31 de diciembre de 2013. (Ley 4 , 1992)

Quinto.- En los demás casos de pensiones reconocidas de manera contraria a lo dispuesto en los numerales i, ii y iii del ordinal tercero, quienes tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones decretadas al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 deberán en el marco de su competencia tomar las medidas encaminadas para hacer efectivo el presente fallo, aplicando en lo pertinente, los artículos 19 y 20 la Ley 797 de 2003, en los términos del apartado de conclusiones de esta sentencia. (Ley 7 , 2003)

En esta sentencia de inconstitucionalidad, el Consejo de estado determinó que para el ingreso base de liquidación de la pensión de los empleados públicos solo podrán tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas, evitando así que un grupo de personas de niveles económicos y sociales altos, que fueran

nombrados en cargos como Congresistas, Senadores, Magistrado de las Altas Cortes o los que determinara la ley, deberían regirse en el momento de adquirir su estatus de pensionado de su Ingreso Base de Liquidación IBL, lo establecido con los artículos 21 y 36 inciso tercero de la Ley 100 de 1993, estas pensiones no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales vigentes a partir del 1° de julio de 2013.

Sin embargo mantiene su postura frente a las demás régimen es de pensiones de empleadas públicos, en el sentido de indicar que para efecto de la liquidación del ingreso base de liquidación se deban tener en cuenta lo devengado en el último año laborado incluidos todos los factores salariales, enfatizando en que si ya “ la Constitución dispuso la finalización del régimen de transición pensional y queda pendiente, en consecuencia, un volumen de reconocimientos pensionales mucho menor que el que ya tiene decidido el asunto conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, no se ve ninguna afectación del principio de sostenibilidad financiera que imponga el cambio jurisprudencial que plantea la sentencia SU-230 de 2015, y en cambio sí se hace notorio y protuberante el desconocimiento de los principios de igualdad y de progresividad.” (Factores Salariales, 2015)

Para el Consejo de Estado, el Ingreso Base de Liquidación de los beneficiarios del régimen de transición de la pensión de jubilación de los trabajadores públicos, está constituido por todos los factores salariales, tales como: asignación básica, gastos de representación, primas de antigüedad, prima técnica, ascensional y de capacitación, dominicales y feriados, horas extras, bonificación por servicios prestados y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio. (Ingreso Base de Liquidación Consejo de Estado, 2013)

Las posiciones del consejo de Estado y la Corte Constitucional fueron contrarias, aún con la entrada en vigencia de la sentencia de unificación SU-230 de 2015, en lo que tiene que ver con los factores salariales que constituyen base salarial, lo mismo para el Consejo de Estado, para liquidar el ingreso base de liquidación debe hacerse teniendo en cuenta los últimos doce meses de lo cotizado, es decir de acuerdo a la ley anterior, y para la Corte constitucional, el Ingreso Base de liquidación no fue un tema de la transición, por ende debe liquidarse de acuerdo al inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, o el artículo 21 de esta misma ley. Pese a que este tema ya se encuentra decantado por la fuerza vinculante que tiene la sentencia de unificación SU230 de 2015,, nos permitimos mostrar continuación las diferencias entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Tabla 4. Jurisprudencia comparativa

Sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010. Sección Segunda del Consejo de Estado	Sentencia de unificación SU-230 del 29 de abril de 2015 – reitera sentencia C-258 de 2013
<p>La única Corporación que hace una interpretación diferente sobre el IBL es el Consejo de Estado, por tanto surge el interrogante sobre cuál de los anteriores criterios debe ser aplicado en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esta corporación señaló: “Régimen de transición. La Ley 100 de 1993 creó el sistema de seguridad social integral, con el objetivo de amparar a la</p>	<p>El régimen de transición de la Ley 100 de 1993 (artículo 36) se refiere a la edad, tiempo de servicio o número de semanas cotizadas y al ingreso base de liquidación, IBL, El artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que establece el régimen de transición solo aplica en lo que atañe a la edad, tiempo de servicio y número de semanas cotizadas, que el régimen anterior</p>

<p>población en las contingencias de vejez, invalidez y muerte, a través del reconocimiento de pensiones y otras prestaciones, para los afiliados y sus beneficiarios, encaminadas a proteger sus derechos fundamentales y a crear mecanismos de carácter económico que contrarrestaran las circunstancias de desamparo, pérdida de capacidad laboral o vulnerabilidad a las que se veían sometidos. No obstante lo anterior, la referida ley en su artículo 36 preceptúa lo siguiente:</p> <p>“ARTÍCULO 36. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.</p> <p>La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en</p>	<p>consagraba, y en ese orden, en el caso estudiado en esa providencia, se aplicó el IBL de conformidad con la Ley 33 de 1985, considerando que en ella no se indicaba en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios. pero el ingreso base de liquidación, IBL, no es un aspecto de la transición y, por tanto, son las reglas contenidas en la Ley 100 de 1993 las que deben observarse para determinar el monto pensional con independencia del régimen especial al que se pertenezca.</p> <p>La sentencia C-258 de 2013 fijó la regla de aplicación del IBL en el siguiente sentido:</p> <p>“En vista de que (i) no permitir la aplicación ultractiva de las reglas de IBL de los regímenes pensionales vigentes antes de la Ley 100 fue el propósito original del</p>
---	---

<p>vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley. (...).”.</p> <p>Se observa, entonces, que la Ley 100 de 1993 creó un régimen de transición, que ha sido entendido como un beneficio consagrado en favor de las personas que cumplan determinados requisitos, para que al entrar en vigencia la nueva ley, en lo que atañe a la edad, tiempo de servicio o número de semanas cotizadas y monto de la pensión, se sigan rigiendo por lo establecido en el régimen anterior al cual se encontraban afiliados.</p> <p>Teniendo en cuenta las pruebas allegadas al expediente, se acreditó que al 1 de abril de 1994 el actor tenía más de 40 años de edad, por lo</p>	<p>Legislador; (ii) por medio del artículo 21 y del inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100, el Legislador buscó unificar las reglas de IBL en el régimen de prima media; (iii) ese propósito de unificación coincide con los objetivos perseguidos por el Acto Legislativo 01 de 2005, específicamente con los de crear reglas uniformes que eliminen privilegios injustificados y permitan diseñar mecanismos que aseguren la sostenibilidad del sistema -de ahí que la reforma mencione expresamente el artículo 36 de la Ley 100 - la Sala considera que en este caso el vacío que dejará la declaración de inexecutable de la expresión “durante el último año” debe ser llenado acudiendo a las reglas generales previstas en las dos disposiciones de la Ley 100 referidas.</p> <p>En consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia, además de declarar inexecutable la expresión “durante el último año” contenida en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, la executable del resto del precepto será condicionadas a que se entienda que las</p>
---	--

<p>cual se encuentra dentro de las previsiones del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.</p> <p>En conclusión, la normatividad aplicable en este caso para efectos de determinar los requisitos de edad, tiempo de servicios y, especialmente, cuantía de la pensión de jubilación, son las Leyes 33 y 62 de 1985.</p> <p>(...) En aras de garantizar los principios de igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades y favorabilidad en materia laboral, la Sala, previos debates surtidos con apoyo en antecedentes históricos, normativos y jurisprudenciales, a través de la presente sentencia de unificación arriba a la conclusión que la Ley 33 de 1985 no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios.</p> <p>Esta decisión encuentra consonancia con la sentencia de 9 de julio de 2009, proferida por la</p>	<p>reglas sobre IBL aplicables a todos los beneficiarios de ese régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso.”</p> <p>Así pues, aunque la Corte se ocupaba, en dicha oportunidad, de un asunto relacionado con el régimen de transición en pensiones de los Congresistas, lo cierto es que en materia de aplicación del IBL para efectos de la liquidación de la pensión, fijó una regla al indicar que el IBL no quedaba cobijado por las normas de transición. Su estudio se basó en las normas del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, e hizo el análisis correspondiente y adicionalmente señaló que esa interpretación permitía llenar el vacío que se produciría por la declaración de inexequibilidad que en este caso se estaba haciendo.</p> <p>Es así como en posteriores decisiones, la Corte Constitucional tuvo en cuenta esa regla para señalar que el ingreso base de liquidación deber ser el fijado de conformidad</p>
---	---

<p>Sección Segunda de esta Corporación”.</p> <p>Como se puede evidenciar, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la Sección Segunda del Consejo de Estado tenían posiciones contrarias, en relación con la aplicación del IBL a quienes se encontraban en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993.</p>	<p>con el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.¹⁶ <i>Aunque la interpretación de las reglas del IBL establecidas en la Sentencia C-258 de 2013²⁰ se enmarcan en el análisis del régimen especial consagrado en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, con fundamento (i) en que dicho régimen vulneraba el derecho a la igualdad al conceder privilegios a una de las clases más favorecidas de la sociedad y (ii) en la medida en que el régimen especial de congresistas y magistrados contiene ventajas desproporcionadas frente a los demás regímenes especiales, ello no excluye la interpretación en abstracto que se realizó sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en el sentido de establecer que el IBL no es un aspecto de la transición y, por tanto, son las reglas contenidas en este las que deben observarse para determinar el monto pensional con independencia del régimen especial al que se pertenezca”.</i> (Negrilla fuera de texto)</p> <p>De lo transcrito, se concluye que las</p>
--	--

	<p>posiciones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado son contrarias en cuanto a los factores que debe cubrir el régimen de transición que establece el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pues para la primera, este no incluye el ingreso base de liquidación – IBL, y para el segundo, aquél sí es un ítem que está cobijado por este régimen.</p>
--	--

Fuente: (Elaborado por los autores con base en el sentencia del Consejo de Estado, Radicación No. 11001-03-15-000-2016-00103-00(AC), 25 de febrero de 2016.)

El Consejo de Estado hasta finales del año 2016 se apartó de los pronunciamientos de la Corte Constitucional por considerar que se vulneraban los derechos de los empleados públicos que tenían expectativas legítimas de pensionarse con el régimen anterior al que pertenecían a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993; esto es, con el promedio de lo devengado en el último año de servicios y con una tasa de reemplazo del 75%.

2.3 Jurisprudencia de la Corte Constitucional

Frente a criterios o posturas divergentes entre la Corte Constitucional y otra Alta Corporación, han de prevalecer los del Tribunal Constitucional, contenidos únicamente en sentencias de constitucionalidad y de unificación en tutela, siempre que la ratio decidendi se aplique al caso concreto y, por tanto, su desconocimiento configura el defecto de violación del precedente. La regla que fijó la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013 y que hizo extensiva en la SU- 230 de 2015 consiste en que el ingreso base de liquidación no era un aspecto sujeto a

transición y, por tanto, existe sujeción sobre esta materia a lo dispuesto en el artículo 36 de la ley 100 de 1993. En consecuencia, a quienes son beneficiarios del régimen de transición establecido en la mencionada ley se les calculará el IBL con base en lo dispuesto por la Ley 100 de 1993, esto es, con el promedio de los factores salariales devengados durante los últimos 10 años de servicio. El juez constitucional como interprete autorizado de la constitución desentraña el sentido o contenido de una norma constitucional o al aplicarla a un caso concreto genera lo que se denomina doctrina constitucional por ende tiene fuerza vinculante.

Además de lo anterior, “(...) al ser Colombia un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto a la dignidad humana, y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios derechos y deberes, “tiene la obligación de preferir, cuando existan dos interpretaciones posibles de una disposición, la que más favorezca la dignidad humana. Esta obligación se ha denominado por la doctrina y la jurisprudencia “principio de interpretación pro homine” o “pro persona”. A este principio se ha referido esta Corporación en los siguientes términos: (Congreso de la República de Colombia, 1993)

‘El principio de interpretación <pro homine>, impone aquella interpretación de las normas jurídicas que sea más favorable al hombre y sus derechos, esto es, la prevalencia de aquella interpretación que propenda por el respeto de la dignidad humana y consecuentemente por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y de los derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional’

De tal manera que dicho principio como criterio de interpretación “que se fundamenta en las obligaciones contenidas en los artículos 1º y 2º de la Constitución antes citados y en el artículo 93, según el cual los derechos y deberes contenidos en la Constitución se deben interpretar de

conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. Ahora bien, “[E]n lo que tiene que ver con los derechos, los mencionados criterios hermenéuticos se estipulan en el artículo 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos Adicionalmente, se debe afirmar que estos criterios configuran parámetro de constitucionalidad, pues impiden que de una norma se desprendan interpretaciones restrictivas de los derechos fundamentales” (Sentencia T 369, 2015)

Así, surgió controversia por varios años de la aplicación en lo dispuesto en la ley respecto al cálculo del ingreso base de liquidación. Controversia que culminó en Noviembre del año 2016, grosso modo estipulando y aplicando lo dispuesto en la Sentencia SU-230 de 2013, en otras cosas por tener carácter vinculante por ser emitida por la Corte Constitucional y su característica de erga omnes. Sin embargo, desde el punto de vista general se vulneró principios fundamentales, como es el principio a la igualdad. (El IBL no es aspecto de la transición, 2015)

La Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013 fijó la regla de aplicación del IBL en el siguiente sentido:

En vista de que (i) no permitir la aplicación ultractiva de las reglas de IBL de los regímenes pensionales vigentes antes de la Ley 100 fue el propósito original del Legislador; (ii) por medio del artículo 21 y del inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100, el Legislador buscó unificar las reglas de IBL en el régimen de prima media; (iii) ese propósito de unificación coincide con los objetivos perseguidos por el Acto Legislativo 01 de 2005, específicamente con los de crear reglas uniformes que eliminen privilegios injustificados y permitan diseñar mecanismos que aseguren la sostenibilidad del sistema -de ahí que la reforma mencione expresamente el artículo

36 de la Ley 100 - la Sala considera que en este caso el vacío que dejará la declaración de inexecutable de la expresión “durante el último año” debe ser llenado acudiendo a las reglas generales previstas en las dos disposiciones de la Ley 100 referida. En consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia, además de declarar inexecutable la expresión “durante el último año” contenida en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, la executable del resto del precepto será condicionadas a que se entienda que las reglas sobre IBL aplicables a todos los beneficiarios de ese régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso.” (IBL Interpretación Consejo de Estado, 2016)

(...) Como se evidencia, la Corte, en sede de control abstracto de constitucionalidad, adoptó una interpretación sobre la aplicación integral del régimen especial de los beneficiarios del régimen de transición e interpretó la regla a seguir sobre el IBL, estableciendo que este no era un aspecto sujeto a transición y, por tanto, existe sujeción sobre esta materia a lo dispuesto en el artículo 36 de la ley 100.” (IBL Interpretación Consejo de Estado, 2016)

A continuación se muestra un breve resumen de lo dispuesto por la Sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional:

Tabla 5. Sentencia C-258 de 2013.

<p>Artículo 17°.- El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores.</p> <p>Aquellas y estas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, <u>durante el último año, y por todo concepto, perciba el congresista, y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.</u></p> <p>Parágrafo. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta <u>el último ingreso mensual promedio que por todo concepto</u></p>	<p>Sentencia C-258/13</p>	<p>RESUELVE</p> <p>Primero.- Declarar IMPROCEDENTE la solicitud de nulidad del proceso, por falta de legitimación.</p> <p>Segundo.- Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “durante el último año y por todo concepto“, “Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal”, contenidas en el primer inciso del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, así como la expresión “por todo concepto”, contenida en su parágrafo.</p> <p>Tercero.- Declarar EXEQUIBLES las restantes expresiones del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, relativas al régimen pensional de los congresistas y de los demás servidores públicos a quienes les resulte aplicable, en el entendido que:</p>
---	---	--

<p><u>devenguen los representantes y senadores en la fecha en que se decreta la jubilación</u>, el reajuste, o la sustitución respectiva.</p>		<p>(i) No puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1° de abril de 1994, no se encontraren afiliados al mismo.</p> <p>(ii) Como factores de liquidación de la pensión solo podrán tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas.</p> <p>(iii) Las reglas sobre ingreso base de liquidación (IBL) aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso.</p> <p>(iv) Las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con este régimen especial, no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1° de julio de 2013.</p>
---	--	--

		<p>Cuarto.- Las pensiones reconocidas al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, con abuso del derecho o con fraude a la ley, en los términos del acápite de conclusiones de esta sentencia, se revisarán por los representantes legales de las instituciones de seguridad social competentes, quienes podrán revocarlas o reliquidarlas, según corresponda, a más tardar el 31 de diciembre de 2013.</p> <p>Quinto.- En los demás casos de pensiones reconocidas de manera contraria a lo dispuesto en los numerales i, ii y iii del ordinal tercero, quienes tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones decretadas al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 deberán en el marco de su competencia tomar las medidas encaminadas para hacer efectivo el presente fallo, aplicando en lo pertinente, los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003, en los términos del apartado de conclusiones de esta sentencia</p>
RAZONES		el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 resulta contrario al ordenamiento

		<p>constitucional por cuanto</p> <ul style="list-style-type: none">(i) Desconoce el derecho a la igualdad, en armonía con los principios constitucionales de universalidad, solidaridad y eficiencia que rigen un sistema pensional equitativo.(ii) Genera una desproporción manifiesta entre algunas pensiones reconocidas al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992.(iii) Existe falta absoluta de correspondencia entre el valor de la pensión y las cotizaciones.(iv) Financiada con recursos públicos mediante un subsidio muy elevado.(v) Incompatible con el principio de Estado Social de Derecho.(vi) Que las pensiones obtenidas con abuso del derecho o con fraude a la ley sean reliquidadas a 31 de diciembre de 2013.(vii) A partir del 1 de julio de 2013 y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podrá superar el tope de los 25 salarios.
--	--	--

Fuente: (Sentencia Corte Constitucional C-258 de 2013)

CAPÍTULO III.

SIMILITUDES Y DIFERENCIA EN EL MANEJO DEL CONCEPTO DE IBL POR LAS ALTAS CORTES Y SUS IMPLICACIONES

Teniendo en cuenta, la variedad de conceptos e interpretaciones dadas por las Altas Cortes, a continuación se realiza un paralelo en cuanto al concepto del IBL:

Tabla 5 Concepto de IBL

PARÁMETRO	CONGRESISTAS	LEY 100 DE 1993
Ingreso base de liquidación (IBL)	Ingreso mensual promedio del último año por todo concepto	Promedio de los salarios sobre los cuales cotizó durante los 10 años anteriores
Monto de la pensión	Mínimo el 75 por ciento del IBL sin límite de cuantía.	65 por ciento del IBL con límite del 85 por ciento del IBL si tiene más de 1.400 semanas cotizadas.
Edad	50 años mujeres y 55 años hombres.	55 años mujeres y 60 años hombres.
Tiempo de servicio	20 años continuos o discontinuos en cualquier entidad pública o privada.	Solamente el tiempo que se pueda acreditar mediante cotizaciones.
Tiempo de cotizaciones	Solamente se exige por el tiempo laboral que el congresista esté acreditando en el sector privado.	Mínimo 1.000 semanas en cualquier tiempo.
Reajuste anual de las pensiones	Variación porcentual del salario mínimo	Variación porcentual del IPC

Fuente: (Nieto)

Y se genera las diferencias y similitudes respecto a los pronunciamientos e interpretaciones dadas por las Altas Cortes, bajo el siguiente cuadro:

Tabla 6. Cuadro Comparativo pronunciamientos de la Corte

Institución	Magistrados	Sentencias	Contenido básico
Consejo de Estado	Dr Gerardo Arenas Monsalve	Exp. 250002342000201301541-01	Monto pensión de vejez- IBL –monto últimos 12 meses más factores salariales. Ley 33 de 1985
Consejo de Estado	Dr. Gustavo Eduardo Gomez	Exp. 2533-07	Retiro Forzoso
Consejo de Estado Sección Quinta	Dra Lucy Bermudez	2016-00100-00	IBL factores salariales Decreto 1068/95; Decreto 1158/94
Institución	Magistrados	Sentencias	Contenido básico
Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral	Dr. Gerardo Botero Zuluaga	Proceso: 48765 Providencia:SL7061-2016	Monto pensión de vejez- IBL –monto últimos 12 meses más factores salariales. Ley 33 de 1985
Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral	Dr. Jorge Mauricio Burgos	Proceso: 45023 Providencia:SL4951-2016	Monto pensión de vejez- IBL-Ley 100 de 1993, art. 21 y 36
Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral	Dr. Gabriel Miranda	Proceso: 38849 Providencia:SL16106-2015	Pensión no inferior a 75% de lo devengado último año. irrenunciabilidad
Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral	Dr. Luis Gabriel Miranda	Proceso: 48860 Providencia:SL16106-2015	Pensión computo tiempos sector público sector privado.
Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral	Dr Rigoberto Echeverri Bueno	Proceso: 47727 Providencia:SL13260-2015	Pensión computo tiempos sector público sector privado.

Institución	Magistrados	Sentencias	Contenido básico
Corte Constitucional	Dr Gerardo Arenas Monsalve	SU-230-2015	- Monto pensión de vejez- IBL –monto últimos 12 meses más factores salariales
Consejo de Estado	Gustavo Eduardo Gómez Aranguren		Retiro Forzoso

Institución	Magistrados	Sentencias	Contenido básico
Corte Constitucional	Dr Jorge Ignacio Pretelt	SU-230-2015	El IBL, no es un aspecto de la transición- el monto de la pensión se determina de acuerdo a las reglas del régimen general.
Corte Constitucional	Dr Jorge Ignacio Pretelt	C-258-2013	Declara inexecutable apartes del art. 17 de la Ley 4 de 1992.

Fuente: (Relatoría de la Corte Suprema de Justicia).

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C- 258 de 2013 hizo por primera vez un estudio exhaustivo del ingreso base de liquidación de la pensión de vejez de los empleados públicos, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, sentencia mediante la cual se declararon inexecutable algunos apartes del citado artículo 17, en el sentido de que la pensión de vejez de estos empleados debe calcularse de acuerdo al régimen general , es decir de acuerdo a los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, con el promedio de los últimos diez (10) años sobre lo cual se haya cotizado, y no con el promedio del último año devengado como se venían calculando estas pensiones,

limitándolas a veinticinco (25) salarios mínimos mensuales vigentes, acabando así con las mega pensiones de senadores, magistrados y otros altos dignatarios de nuestro país.

En el 2015, la Corte Constitucional al revisar algunas acciones de tutela interpuestas por ciudadanos que reclamaban se les aplicara el régimen anterior Ley 33 de 1995, en el entendido de que su mesada pensional debía calcularse teniendo en cuenta el último año de servicios de lo devengado y todos los factores salariales; unifica criterios mediante la sentencia SU230 de 2015 en desarrollo de la sentencia C-258 de 2013, concluyendo que el Ingreso Base de Liquidación no fue un tema de la transición, por ende las reglas que deben tenerse en cuenta son las fijadas por la regla general, artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

La Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, especialmente, los últimos años, estuvieron de acuerdo en cuanto a los criterios para la determinación o cálculo del Ingreso Base de Liquidación; la controversia se presentó con el Consejo de Estado, quien se apartaba de dichos criterios y mantenía su postura en cuanto a que el monto de la pensión del sector oficial debía calcularse con el ingreso salarial del último año de servicios y con una tasa de reemplazo del 75%. El Consejo de Estado afirma en sus pronunciamientos que aplicar el precedente de la sentencia C-258 en el sentido de generalizar y aplicar como precedente a otros regímenes, afecta un grupo considerable de ciudadanos que esperaban pensionarse con el régimen anterior que era más favorable y que para nada afecta el principio de sostenibilidad financiera. Sin embargo, a finales del año 2016, esta alta corporación terminó por acatar la sentencia SU230 de 2015 en atención a la fuerza vinculante de los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

CONCLUSIONES

Durante diecinueve (19) años aproximadamente, las altas cortes Colombianas (Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional), estuvieron enfrentadas, en relación al tema del cálculo del Ingreso Base de Liquidación – IBL de la pensión de vejez del sector oficial. La razón de estas fuertes controversias se debió a que con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, en el artículo 36 se estableció el Régimen de Transición, que es un beneficio para las personas que estaban próximas a pensionarse con las condiciones que eran aplicables con anterioridad a la entrada en vigencia del nuevo sistema pensional, siempre y cuando cumplieran con algunos requisitos: “... *la edad para acceder a la pensión de vejez , el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) años de edad sin son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados , será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley.*” En este sentido, durante largos años con abuso del derecho y fraude a la ley, se concedieron pensiones cuantiosas llamadas mega pensiones a senadores, magistrados y altos dignatarios, las que formaron una brecha muy grande de desigualdad e hicieron que el sistema fuera insostenible; razón por la cual, solo hasta el año 2013, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad del artículo 17 de la ley 4 de 1992, la Corte Constitucional con la sentencia C-258 de 2013 declaró inexecutable las expresiones “durante el último año y por todo concepto” , “ y se aumentará en el mismo porcentaje en que se reajuste el

salario mínimo legal” . Así mismo estas pensiones no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos mensuales vigentes a partir del año 2013. Determinando que las reglas aplicables sobre el Ingreso Base de Liquidación son las contenidas en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993.

La sentencia SU230 de 2015, al desarrollar la sentencia C-258 de 2013 en el que por primera vez estudió el Ingreso Base de Liquidación, en el sentido de la forma como se debe promediar la base para la liquidación de la pensión de vejez, dice que no puede ser la estipulada en el régimen anterior, por cuanto el régimen de transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y excluye el promedio de liquidación. En síntesis, la sentencia SU230 de 2015 extendió los criterios tomados en la sentencia C-258 de 2013 a los demás regímenes especiales del sector público que para nada se aproximaban a las mega pensiones de los congresistas.

De esta manera en nuestra opinión, con la postura tomada por la Corte Constitucional cuya decisión es de obligatorio cumplimiento para las demás cortes y funcionarios judiciales; las personas que fueron cobijadas por el régimen de transición del artículo 36 de la ley 100 de 1993, perdieron el derecho a pensionarse con el régimen al que se encontraban afiliados al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, ya que para la Corte Constitucional, la expresión “monto de la pensión de vejez” no debe entenderse como el valor de la pensión, sino que monto equivale al porcentaje.

Con esta unificación se desconocen los derechos de los trabajadores públicos que pertenecían al régimen especial de la Ley 33 de 1985, que tenían una expectativa legítima sobre su pensión y que habían cotizado toda la vida, sobre la base de que se pensionarían con el promedio de lo

cotizado durante el último año de trabajo. El pronunciamiento que hizo la Corte Constitucional sobre la exequibilidad condicionada del artículo 17 de la ley 4 de 1992, no podía generalizarse y aplicarse a todos los regímenes especiales que no hacían parte del grupo de pensionados con privilegios.

BIBLIOGRAFÍA

IBL, 40074 (Corte Suprema de Justicia 30 de Agosto de 2011).

IBL, 40552 (Corte Suprema de Justicia 01 de Marzo de 2011).

Ingreso Base de Liquidación Consejo de Estado, 25000234200020130154101 (Consejo de Estado 2013).

Reajuste penional, C-258 de 2013 (Corte Constitucional 2013).

Reajuste Pensional, C-258 de 2013 (Corte Constitucional 2013).

Sistema de de seguridad social integral, C-354 de 2015 (Corte Constitucional 10 de Junio de 2015).

Corte Constitucional República de Colombia, Sentencia SU230/15 (Corte Constitucional 2015).

El IBL no es aspecto de la transición, SU- 230 de 2015 (Corte Constitucional 29 de Abril de 2015).

Ingreso Base de Liquidación , SL10138 (Corte Suprema de Justicia 22 de Julio de 2015).

Código Sustantivo del Trabajo, Regimen Pensional (Congreso de la República 2016).

IBL Interpretación Consejo de Estado, 11001-03-15-000-2016-00103-00(AC) (Consejo de Estado 25 de febrero de 2016).

Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 100 de 1993*. Bogotá: Unión.

Gerencia. (16 de Diciembre de 2015). *Gerencia.com*. Recuperado el 30 de Julio de 2016, de <http://www.gerencie.com/el-ibl-no-es-un-aspecto-de-la-transicion-el-monto-de-la-pension-se-determina-con-las-reglas-del-regimen-general.html>

González, J. C. (2016). *Seguridad Social derecho para todos*. Bogotá: LEGIS.

Goyeneche, L. D. (2014). *Practica Judicial Sistema General de Seguridad Social en Pensiones*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Nieto, L. H. (s.f.). *Razón Pública.com*. Recuperado el 11 de Febrero de 2017, de <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/7957-la-historia-de-las-mega-pensiones-en-colombia.html>

Republica, C. d. (1 de Abril de 1993). Artículo 5. *Ley 100 de 1995*. Bogotá, Colombia.