

TEMA: PRIMA ESPECIAL DE VIDA CARA - El compendio normativo que la regula, se emitió por Asamblea Departamental en contravía con las normas constitucionales vigentes, ya que esta carece de competencia constitucional y legal para establecer factores salariales y prestacionales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del orden territorial, pues dicha atribución, es exclusiva del Congreso de la República. / **RELIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ** - Los incrementos salariales son anuales con base en la normatividad vigente. / **REAJUSTE DEL MONTO ANUAL DE LA MESADA PENSIONAL** - Se realiza con el porcentaje de incremento del Índice de Precios al Consumidor, manteniendo de esta manera la movilidad y el poder adquisitivo de la mesada pensional que se percibe mensualmente. /

HECHOS: El accionante instauró demanda ordinaria laboral contra el Departamento de Antioquia pretendiendo se condene a esta última entidad al pago mensual de la prima de vida cara, con el consiguiente reajuste del valor de la mesada pensional desde cuando se suspendió su pago, con los intereses moratorios o en subsidio la indexación. En primera instancia se declaró probada la excepción de cobro de lo no debido; y se absolvió al Departamento de Antioquia de las pretensiones incoadas. Le corresponde a la Sala determinar en virtud del recurso de apelación si hay lugar a ordenar el pago al promotor del proceso de la prima especial de vida cara, como mesada adicional.

TESIS: (...) Mediante la Ordenanza 034 del 23 de noviembre de 1973 la Asamblea Departamental de Antioquia, creó una “prima de vida cara” para los empleados públicos del Departamento de Antioquia. (...) En este contexto refulge palmario que los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales carecen de competencia constitucional y legal para establecer factores salariales y prestacionales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del orden territorial, pues dicha atribución, se itera, es exclusiva del Congreso de la República a través de una ley marco. (...) Con fundamento en el razonamiento anterior el Consejo de Estado, en sentencia proferida el 18 de abril de 2018 (...), dispuso “Declárese la nulidad de las Ordenanzas 34 de 1973; 033 de 1974; 31 de 1975 y del artículo 1 de la Ordenanza 17 de 1981; todas ellas expedidas por la Asamblea Departamental de Antioquia y de los numerales 4 y 5 del artículo 1 del Decreto 001 Bis de 1981 proferido por el gobernador del Departamento de Antioquia.” Así las cosas, por efecto de la declaratoria de nulidad, las disposiciones que regulaban la prima de vida cara se excluyen del ordenamiento jurídico (...) Para la Sala, en este caso, la ausencia de competencia de la Asamblea Departamental que da lugar a la declaratoria de la nulidad de las Ordenanzas que regulan la prima de vida cara, denota que las ordenanzas fueron inconstitucionales desde su origen, en tanto desconocen la prohibición consagrada en el Acto Legislativo 01 de 1968 por lo que, en principio, no es posible derivar de ellas efectos válidos. (...) Corolario de lo anterior, se tiene que las sentencias de nulidad de los actos administrativos de carácter general, son de efecto inmediato, vinculante y definitivo, y por regla general sus efectos son retroactivos, no obstante, no pueden afectar situaciones jurídicas consolidadas. (...) Importa puntualizar, que en relación con derechos pensionales la citada Corporación en la sentencia C-258 de 2013 sostuvo que es posible variar las condiciones o el monto en que se disfruta un derecho adquirido de tracto sucesivo como la pensión, siempre que este derecho no desaparezca o sea modificado de tal manera que el mismo se elimine (...) De tal manera que la pensión de invalidez que se otorgó por el Departamento de Antioquia teniendo en cuenta, para determinar su monto, la doceava parte de la prima de vida cara o carestía, como ocurrió en el caso del actor del proceso, a quien le fue incluida una doceava por este concepto en cuantía de \$8.474.33, (...) no puede ser modificada por haber entrado a su patrimonio y por tal razón constituir un verdadero derecho adquirido. (...) Ahora tratándose del pago de la prima de vida cara, como

prestación autónoma y de carácter periódico que se cancela a los pensionados como una mesada adicional dividida en dos cuotas los meses de febrero y agosto de cada anualidad, a la cual, se itera, a juicio de la Sala, se contraen las pretensiones, no es posible hablar de un derecho adquirido, por cuanto memora la Sala, que de acuerdo con los diáfanos mandatos que dimanaron del canon 58 Superior, los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas que son objeto de protección constitucional son aquellas que se causaron, o bien se originaron, con arreglo a los postulados legales. (...) De lo contrario, conceder tal prestación según la tesis propuesta por la parte actora, sería tanto como desconocer de manera frontal la competencia encomendada a la rama legislativa del poder público y al Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, así como la defensa del patrimonio público y la sostenibilidad fiscal del Departamento de Antioquia, razón por la cual se confirmará la sentencia en lo que fue objeto de alzada. (...) Frente a lo deprecado por la parte actora relacionado con la modificación del salario base de liquidación inicial de la pensión por encontrarlo devaluado, al no haberse incluido en los reajustes anuales de los años 1986 y 1989 laborados el componente inflacionario, considera la Sala, que la administración departamental en su momento efectuó los incrementos salariales anuales con base en la normatividad vigente, conforme a derecho y bajo la presunción de legalidad de los actos mediante los cuales se fijó la asignación básica mensual del demandante a efectos de realizar la liquidación de la pensión de invalidez; debiendo el actor en el evento de discurrir que en determinados años de labor, su salario no se ajustó a la inflación de aquella época, y que ello vulneraba alguna disposición normativa, desvirtuar su legalidad y solicitar el respectivo restablecimiento por considerarlos contrarios a la Constitución o a la ley. (...) Corolario de lo anterior, se colige que la parte actora reclama la nivelación y/o reajuste de los incrementos salariales, más no la indexación de aquellos como mecanismo objetivo de corrección monetaria, por lo que en este sentido la sentencia también será confirmada. (...) Está probado que la pensión de invalidez se le concedió al actor a partir del 12 de junio de 1991, en cuantía de \$81.284.38, (...). Luego, según se desprende del oficio con radicado No. 2019030175748 del 13 de junio de 2019 (...), a través del cual, se brindó respuesta y se negó la solicitud de reajuste pensional presentada por la parte actora, una vez reconocida la pensión de invalidez al pretensor, automáticamente y en cumplimiento de la ley, esta fue objeto de reajuste año a año por el ente departamental conforme lo estipulado en el artículo 1° de la Ley 71 de 1988, es decir, con el mismo porcentaje en que fue incrementado por el Gobierno el SMLMV, siendo preciso indicar que lo establecido en dicha normatividad fue aplicado hasta la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, momento a partir del cual, por expresa disposición legal se comenzó a incrementar la mesada pensional al igual que para todas las pensiones que fueron reconocidas en el país, tanto en el sector público como en el privado, reconocidas antes y después de dicha ley, en la forma prevista por su artículo 14 y teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 142 y 143 ibídem, acorde a lo previsto en su artículo 14, esto es, con el porcentaje de incremento del Índice de Precios al Consumidor, manteniendo de esta manera la movilidad y el poder adquisitivo de la mesada pensional que se percibe mensualmente.

M.P: SANDRA MARÍA ROJAS MANRIQUE

FECHA: 14/08/2024

PROVIDENCIA: SENTENCIA



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLIN
SALA QUINTA DE DECISION LABORAL

Proceso: Ordinario Laboral
Radicación: 05001-31-05-023-2020-00106-01
Demandante: Octavio de Jesús Peláez
Demandado: Departamento de Antioquia
Asunto: Apelación de Sentencia
Procedencia: Juzgado Veintitrés Laboral del Circuito de Medellín
M. Ponente: Sandra María Rojas Manrique
Temas: Prima vida cara, reliquidación pensional

Medellín, agosto catorce (14) de dos mil veinticuatro (2024)

En la fecha anotada, la Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, integrada por los magistrados **LUZ PATRICIA QUINTERO CALLE**, **DIEGO FERNANDO SALAS RONDÓN** y **SANDRA MARÍA ROJAS MANRIQUE**, conforme a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 2213 de 2022, y aprobado el proyecto propuesto por la magistrada ponente, procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora, respecto de la sentencia proferida el 20 de junio de 2024 por el Juzgado Veintitrés Laboral del Circuito de Medellín, en el proceso ordinario laboral instaurado por el señor Octavio de Jesús Peláez contra el Departamento de Antioquia conocido con el Radicado Único Nacional 05001-31-05-023-2020-00106-01.

1.- ANTECEDENTES

1.1.- DEMANDA

El señor Octavio de Jesús Peláez instauró demanda ordinaria laboral contra el Departamento de Antioquia pretendiendo se condene a esta última entidad al pago mensual de la prima de vida cara contemplada en las Ordenanzas Departamentales de la Asamblea de Antioquia No. 34 de 1973, 33 de 1974, 31 de 1975, 33 de 1980, 34 de 1982 y 12 de 1988, y conforme la previsión del artículo 146 de la Ley 100 de 1993, con el consiguiente reajuste del valor de la mesada pensional desde febrero de 2018 cuando se suspendió su pago, con los intereses moratorios previstos en el artículo 1° del Decreto 797 de 1949 o en subsidio la indexación; asimismo se condene a la reliquidación de la pensión de invalidez *“considerándose para la nivelación salarial el valor del reajuste anual por IPC certificado por el DANE, siempre que este resulte más favorable, en comparación con los ajustes salariales anuales porcentuales efectuados por la entidad”* entre el 01 de enero de 1980 y junio de 1991, con el 75% del promedio mensual de los salarios devengados en el último año de servicio según lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 4ª de 1.966, incluyendo los siguientes factores salariales: salario básico, prima de navidad, prima de vida cara o carestía, prima de vacaciones, prima de alimentación y prima de clima; y el reajuste del monto anual de la mesada pensional a partir del 01 de enero de 1992 conforme lo normado en los artículos 1° de la Ley 71 de 1988 y 1° del Decreto 1160 de 1989, esto es, en el mismo valor porcentual incrementado por el Gobierno Nacional sobre el SMLMV, o subsidiariamente, acorde al monto porcentual del IPC, acogiéndose, en todo caso, el monto porcentual más favorable..

En respaldo de tales pedimentos el señor Octavio de Jesús Peláez expuso que prestó sus servicios al Departamento de Antioquia desde el 11 de febrero de 1979 y hasta el 11 de junio de 1991, en calidad de trabajador oficial, desempeñándose como obrero en la Secretaría de Obras Públicas; siendo pensionado por invalidez mediante la Resolución 001256 del 17 de julio de 1991, a partir del 12 de junio del mismo año cuando se retiró del servicio oficial, pensión que fue liquidada sobre el 75% del salario promedio devengado durante el último año de servicio conforme la Ley 4ª de 1966.

Aseveró que con sustento en las Ordenanzas No. 34 de 1973, 33 de 1974, 31 de 1975, 33 de 1980, 34 de 1982 y 12 de 1988 emanadas de la Asamblea Departamental de Antioquia, y a partir del reconocimiento de la pensión de invalidez, disfrutaba de la

mesada de prima de vida cara pagadera en los meses de febrero y agosto, siendo suspendido su pago en febrero de 2018, sin que mediara consentimiento previo, expreso y escrito para la revocatoria parcial del acto administrativo 001256 del 17 de julio de 1991, el cual tampoco se demandó en acción de lesividad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, o en lo específico, ante la jurisdicción ordinaria.

Indicó que el 3 de mayo y el 29 de julio de 2019, le solicitó al Departamento de Antioquia el reconocimiento de las pretensiones incoadas en la demanda, recibiendo respuesta desfavorable mediante oficios No. 2019030118775 de 10 de mayo, 2019030175748 de 13 de junio y 2019030450789 de 26 de agosto de 2019.

Finalmente informó que, el ente departamental viene reajustando de oficio el valor de la mesada pensional acorde al IPC certificado por el DANE, contrario a lo previsto en los artículos 1° de la Ley 71 de 1988 y 1° del Decreto 1160 de 1989, esto es, conforme el incremento porcentual del SMLMV, precisando que algunos aumentos salariales aplicados por la entidad estuvieron por debajo del índice de inflación nacional, reflejándose en la actualidad un valor inferior en el monto de la mesada pensional, como se observa (doc.02, carp.01):

| Año | Salario básico | % Rj aplicado por entidad | % Rj por IPC | Rj salario básico (valor real) |
|------|----------------|---------------------------|--------------|--------------------------------|
| 1979 | \$5.310 | | | \$5.310 |
| 1980 | \$6.960 | 31.07% | 28.80% | \$6.960 |
| 1981 | \$9.210 | 32.327% | 25.85% | \$9.210 |
| 1982 | \$12.150 | 31.92% | 26.36% | \$12.150 |
| 1983 | \$15.600 | 28.395% | 24.03% | \$15.600 |
| 1984 | \$19.650 | 25.96% | 16.64% | \$19.650 |
| 1984 | \$20.040 | | | \$20.040 |
| 1985 | \$23.910 | 19.311% | 18.28% | \$23.910 |
| 1985 | \$23.850 | | | \$23.850 |
| 1986 | \$28.500 | 19.496% | 22.45% | \$29.204 |
| 1987 | \$35.340 | 24% | 20.95% | \$36.213 |
| 1988 | \$44.190 | 25.042% | 24.02% | \$45.281 |
| 1989 | \$56.550 | 27.970% | 28.12% | \$58.014 |
| 1990 | \$72.169 | 27.619% | 26.12% | \$74.037 |
| 1991 | \$92.737 | 28.50% | 32.36% | \$97.995 |

1.2.- CONTESTACIÓN

El Departamento de Antioquia en la réplica, admitió los hechos de la demanda, aclarando que los servicios fueron prestados por el actor desde el 12 de febrero de 1979 y hasta el 11 de junio de 1991; que las Ordenanzas No. 34 de 1973, 33 de 1974, 31 de 1975, 33 de 1980, 34 de 1982 y 12 de 1988 emanadas de la Asamblea Departamental de Antioquia que reconocían la prima de vida cara, fueron declaradas nulas por el Consejo de Estado, suspendiéndose su pago a partir de la ejecutoria de la decisión judicial que así lo determinó, y sin que fuera necesario el consentimiento previo, expreso y escrito del pensionado, ni tampoco demandar en acción de lesividad el acto administrativo que reconoció la pensión de invalidez.

Adujo que la entidad territorial departamental realiza los reajustes anuales de las mesadas pensionales del actor, acorde con lo establecido en la normatividad legal vigente, y en ese sentido emitió respuesta a la reclamación del demandante precisado que a partir del año 1983, los incrementos aplicables a las pensiones de jubilación se realizaron con fundamento en las Leyes 4ª de 1976 y su Decreto reglamentario 732 del mismo año, y a partir del 1º de enero de 1989, la Ley 71 de 1988 y el Decreto 1160 de la misma anualidad, determinaron los incrementos pensionales, situación que continuó hasta la expedición de la Ley 100 de 1993, que unificó el tema de los reajustes al determinar que se tendrá como base para los mismos, el IPC, y en consecuencia, realizada la revisión de la pensión de jubilación se encuentra que está ajustada a derecho, no siendo procedente realizar modificación alguna.

En oposición a las pretensiones, propuso las excepciones de fondo que denominó ajuste a la legalidad de la actuación del ente territorial departamental; falta de causa para pedir; buena fe por parte del Departamento de Antioquia; prescripción y cobro de lo no debido (doc.09, carp.01).

1.3.- SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Veintitrés Laboral del Circuito de Medellín, mediante fallo proferido el 24 de junio de 2024, declaró probada la excepción de cobro de lo no debido; absolvió al Departamento de Antioquia de las pretensiones incoadas por el señor Octavio de Jesús

Peláez; y condenó en costas al demandante, en favor de la entidad demandada (doc.18, carp.01).

Para sustentar su decisión, el cognoscente de primer grado justificó que el Consejo de Estado en providencia de 12 de abril de 2018, declaró la nulidad de las Ordenanzas No. 34 de 1973, 33 de 1974, 31 de 1975, 17 de 1981 y de los numerales 4° y 5° del artículo 1° del Decreto 01 de 1981, con efectos de cosa juzgada ex tunc erga omnes, entendiéndose nulas las ordenanzas o decretos que reglamentan el reconocimiento y pago de la prima de vida cara como es el caso de la Ordenanza 33 de 1980 y 08 de 1981, considerando que al gestor no le asiste derecho al restablecimiento de la aludida prima de vida cara por razón de los efectos de la sentencia anulatoria de los actos administrativos que instituyeron esta prestación.

En cuanto a la pretensión encaminada al incremento de la pensión y el mantenimiento de su poder adquisitivo, dado que la parte actora aspira a que se mantengan las normas anteriores a la Ley 100 de 1993 para la actualización año a año de la mesada pensional, indicó que conforme el artículo 53 superior las entidades pagadoras de pensiones tienen el deber de garantizar el poder adquisitivo de las pensiones, que asimismo la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en las sentencias SL 2692, SL 2935 y SL 3106 de 2020, no ha sido ajena a esta obligación constitucional relacionada con el poder adquisitivo y con el mínimo vital de las personas, destacando que sin importar el régimen pensional, la mesada debe incrementarse anualmente de conformidad con el IPC como lo establece el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 en armonía con los artículos 48 y 53 de la Carta Política, incluso aquellas mesadas causadas con disposiciones anteriores a la aludida norma, constituyendo una regla de seguridad social, posición que ha sido avalada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no siendo procedente el reajuste impetrado.

Y frente a la pretensión de la nivelación salarial que la parte actora hizo extensiva a la pensión, el Despacho realizó la liquidación teniendo en cuenta los factores salariales y sus doceavas correspondientes del último año de servicios encontrando que el IBL hallado por la entidad de \$108.379, resulta superior al promedio de lo devengado por el

actor en ese periodo, estimando el a quo que la liquidación salarial no resulta deficitaria, por lo que no hay lugar a la nivelación en los términos solicitados (desde minuto 00:01:15, hasta minuto 00:30:00 doc.17, carp.01).

1.4.- RECURSO DE APELACIÓN

El procurador judicial del señor Octavio de Jesús Peláez interpuso el recurso de alzada en procura de que se revoque la sentencia de primer grado, y en su lugar, se acojan las pretensiones de la demanda, sustentando que la prima de vida cara se erige como un derecho adquirido en materia pensional, y por ello, debe mantenerse intacto, que el Acto Legislativo 001 de 2005 mantuvo el respeto por tales derechos adquiridos en materia pensional, y si bien el ente departamental carecía de competencia para crear la prestación; el mismo legislador en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-410 de 1997, mantuvo esa irregularidad de acceder al derecho existiendo cosa juzgada constitucional.

Considera que se debe aplicar el principio de inmutabilidad e intangibilidad del acto administrativo que reconoció el derecho subjetivo, en este caso la pensión de invalidez, que incluyó la prima de vida cara, no pudiendo de manera automática la entidad suspender su pago, ni revocarlo unilateralmente, debiendo la administración por lo menos, solicitar la autorización del pensionado o acudir a demandar dicho acto administrativo en aras de establecer su legalidad, respetando el debido proceso, así como lo estableció el superior en sentencia de 3 de marzo de 2023 dentro del proceso con radicado No. 05001310500220290063201 con ponencia del Magistrado Hugo Alexander Bedoya Díaz.

Sobre la nivelación y el reajuste salarial, indicó que la nivelación impetrada en la demanda hace referencia a igualar los salarios a la realidad, es decir, al costo real de la vida (IPC) por la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, comparando el reajuste aplicado por la entidad territorial sobre los salarios básicos año a año frente al costo de vida cuya tabla se ilustró en la demanda, explicando que hubo dos periodos: 1986 y 1989 donde el aumento salarial estuvo por debajo del costo de vida, proponiendo como ejercicio

corregir esos salarios por inflación y nivelarlos al costo de vida, y reajustar el monto de la pensión, bajo los principios del valorismo y nominalismo salarial explicados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, entendiendo el salario como una deuda de valor, no pudiendo perderse de vista la realidad inflacionaria.

Y tratándose del reajuste del monto porcentual de la mesada pensional, señaló que el artículo primigenio 11 de la Ley 100 de 1993, conlleva una prerrogativa para las personas que adquirieron el derecho a la pensión antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, asistiéndoles el derecho a que el reajuste pensional se pueda comparar entre el artículo 1° de la Ley 71 de 1988 y el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 y se aplique el más favorable, precisando que el artículo 14 referido alude a las pensiones del sistema general de pensiones, esto es, excluyendo en principio a las demás, no siendo automático que a todas las pensiones se les aplique el incremento del IPC para el reajuste anual de la mesada pensional, salvo que se devengue un SMLMV, siendo necesario realizar el comparativo entre el monto porcentual del artículo 1° de la Ley 71 de 1988 que permite el reajuste de las pensiones adquiridas antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, conforme con el monto porcentual del SMLMV, considerando que en todo caso, el IPC se aplicaría en cuanto fuera más favorable en determinado año.

Por último, aduce que al revocarse la sentencia procede la sanción moratoria prevista en el Decreto 797 de 1949 por la suspensión del pago de la prima de vida cara, y la absolución de la condena en costas (minuto 00:30:00, doc.17, carp.01).

1.5.- ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA

Dentro de la oportunidad procesal para presentar alegatos de conclusión, ninguna de las partes emitió pronunciamiento.

2. - CONSIDERACIONES

2.1.- COMPETENCIA DE LA SALA

Inicialmente, debe advertirse que la competencia de esta Corporación está dada por los puntos que son objeto de apelación, entendiendo que las partes quedaron conformes con los demás aspectos decididos; de conformidad con el artículo 57 de la Ley 2ª de 1984; los artículos 10 y 35 de la Ley 712 de 2001, que modificaron los artículos 15 y 66A del C.P.L y de la S.S., respectivamente.

2.2.- HECHOS NO CONTROVERTIDOS

Los siguientes supuestos fácticos no son objeto de controversia:

-Que el señor Octavio de Jesús Peláez prestó sus servicios al Departamento de Antioquia desde el 12 de febrero de 1979 al 11 de junio de 1991, adscrito a la Secretaría de Obras Públicas en calidad de trabajadora oficial (págs.35-36, doc.04, carp.01).

- Que al actor, le fue reconocida pensión de invalidez por parte del Departamento de Antioquia, mediante Resolución 1256 del 17 de julio de 1991, con fundamento en la Ley 4ª de 1966, a partir del 12 de junio de 1991, en cuantía de \$81.284.38, que equivale al 75% del salario promedio de \$108.379.17 que devengó durante el último año de servicios al ente departamental (págs.35-36, doc.04, carp.01).

-Que al demandante desde febrero de 2018 le fue suspendido por parte de la Gobernación de Antioquia el pago de la prima de vida cara como mesada adicional que se divide y cancela en los meses de febrero y agosto de cada anualidad (págs.21-26, doc.04, carp.01).

-Que el Tribunal Administrativo de Antioquia en proceso de nulidad simple con radicado 05001 2333 000 2019 00536 00, mediante auto de 18 de julio de 2019, proferido por la Magistrada Susana Nelly Acosta Posada, decretó la suspensión provisional de la Ordenanza 033 de 1980 (págs.27-34, doc.09, carp.01).

- Que el actor reclamó el reconocimiento y pago de las pretensiones objeto de la presente acción ordinaria, mediante derechos de petición radicados el 3 de mayo y el 29 de julio de 2019, recibiendo respuesta desfavorable (págs.19-26 y 30-34, doc.04, carp.01).

2.3.- PROBLEMA JURIDICO A RESOLVER

Deberá la Sala determinar:

¿Si debe revocarse la sentencia proferida el 20 de junio de 2024 por el Juzgado Veintitrés Laboral del Circuito de Medellín, para en su lugar acoger las súplicas de la demanda, determinando para tal fin si hay lugar a ordenar el pago al promotor del proceso de la prima especial de vida cara, como mesada adicional, consagrada en el artículo primero de la Ordenanza 33 de 1980, desde febrero de 2018 cuando se suspendió su pago y los intereses moratorios previstos en el artículo 1° del Decreto 797 de 1949 o en subsidio la indexación?

¿Si al demandante le asiste derecho a la reliquidación de la pensión de invalidez *“considerándose para la nivelación salarial el valor del reajuste anual por IPC certificado por el DANE, siempre que este resulte más favorable, en comparación con los ajustes salariales anuales porcentuales efectuados por la entidad”* entre el 01 de enero de 1980 y junio de 1991, con el 75% del promedio mensual de los salarios devengados en el último año de servicio?

¿Si procede el reajuste del monto anual de la mesada pensional a partir del 01 de enero de 1992 conforme lo normado en los artículos 1° de la Ley 71 de 1988 y 1° del Decreto 1160 de 1989, esto es, en el mismo valor porcentual incrementado por el Gobierno Nacional sobre el SMLMV, o subsidiariamente, acorde al monto porcentual del IPC, acogiéndose, en todo caso, el monto porcentual más favorable?

2.4.- TESIS DE LA SALA

El problema jurídico se resuelve bajo la tesis según la cual (i) no hay lugar a ordenar el pago de la prima especial de vida cara, como mesada adicional consagrada en el artículo

primero de la Ordenanza 33 de 1980, teniendo en cuenta que las normas que fundan tal erogación fueron declaradas nulas por el Consejo de Estado mediante sentencia del 12 de abril de 2018, proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección A, Consejero Ponente William Hernández Gómez, radicados acumulados 050012331000200500974 01 (1231- 2014) - 050012331000200507606 02 (0091-2012), y por ende, retiradas del ordenamiento jurídico, sin que se configure un derecho adquirido respecto a los pagos que no alcanzaron a entrar en el patrimonio del demandante, aunado a que la Ordenanza 33 de 1980 fue suspendida provisionalmente por la misma Corporación mediante auto del 18 de julio de 2019, proferido por la Magistrada Susana Nelly Acosta Posada, dentro de la acción de nulidad que se sigue bajo el radicado 0500123310002019-00536, (ii) no le asiste derecho al actor a la reliquidación de la pensión de invalidez teniendo en cuenta el reajuste anual de los salarios entre el 01 de enero de 1980 y junio de 1991 conforme el IPC certificado por el DANE, por haberse reajustado los mismos durante la relación laboral con base en la normatividad vigente y conforme a las distintas categorías de empleo, y (iii) resulta improcedente el reajuste del monto anual de la mesada pensional a partir del 01 de enero de 1992 acorde al incremento del SMLMV, según lo previsto en los artículos 1° de la Ley 71 de 1988 y 1° del Decreto 1160 de 1989, por cuanto dichas normas fueron aplicadas hasta la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, momento a partir del cual, por expresa disposición legal, las mesadas pensionales conforme lo estipula el artículo 14 se incrementan acorde con el IPC.

De consiguiente, la sentencia desestimatoria de primera instancia será **confirmada**.

2.5.- PREMISAS NORMATIVAS

2.5.1.- La Prima de Vida Cara

Mediante la Ordenanza 034 del 23 de noviembre de 1973 la Asamblea Departamental de Antioquia, creó una *“prima de vida cara”* para los empleados públicos del Departamento de Antioquia.

A su vez la Ordenanza 033 de 1974 la consagró para todos los servidores del departamento, incluidos los obreros o trabajadores oficiales así: *“se reconoce la prima de vida cara para los servidores departamentales, empleados, obreros, profesores y maestros, consistente en un setenta y cinco por ciento (75%), de su salario mensual, por una sola vez, durante el año de 1975 y de ciento por ciento (100%) a partir de 1976, cubierta en dos períodos por partes iguales; la primera durante el mes de febrero y la segunda mitad en el mes de agosto.”*

Y mediante Ordenanza 31 de 1975 se elevó el monto de la prestación al 100% del salario mensual *“La prima de vida cara de que tratan las Ordenanzas 34 de 1973 y 033 de 1974 se pagará a todos los servidores del Departamento de Antioquia, con excepción de aquellos que desempeñen los cargos de gobernador, contralor General, etc., en cuantía del 100% del salario básico que será cubierta en dos cuotas iguales, así: el primer equivalente a la mitad de dicho salario, en el mes de febrero y la segunda, por igual valor, en el mes de agosto, de cada año.”*

Finalmente, la Ordenanza 33 de 1980, extendió la prima de vida cara a todos los pensionados del ente territorial *“La prima especial de vida cara se pagar también a quienes disfruten de pensiones de jubilación e invalidez y traspaso o sustituciones de pensiones cuando estas son cubiertas directamente a los beneficiarios por el Departamento de Antioquia”*

No obstante, valga resaltar que el compendio normativo anterior, se emitió por Asamblea Departamental en contravía con las normas constitucionales vigentes, esto es, los artículos 76, numeral 9, y 120, numeral 21, de la Constitución de 1886, con las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 01 de 1968, que radican la competencia para fijar factores prestacionales de los servidores públicos en el legislativo y la potestad reglamentaria en el Presidente de la República.

En esta misma dirección la Constitución Política de 1991, ratificó la potestad exclusiva del Congreso para la regulación de factores salariales y prestacionales de los servidores públicos, de conformidad con la previsión del numeral 19 literal e) del artículo 150.

En este contexto refulge palmario que los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales carecen de competencia constitucional y legal para establecer factores

salariales y prestacionales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del orden territorial, pues dicha atribución, se itera, es exclusiva del Congreso de la República a través de una ley marco.

Con fundamento en el razonamiento anterior el Consejo de Estado, en sentencia proferida el 18 de abril de 2018 en los procesos acumulados 050012331000200500974 01 (1231-2014) 050012331000200507606 02 (0091-2012), dispuso *“Declárese la nulidad de las Ordenanzas 34 de 1973; 033 de 1974; 31 de 1975 y del artículo 1 de la Ordenanza 17 de 1981; todas ellas expedidas por la Asamblea Departamental de Antioquia y de los numerales 4 y 5 del artículo 1 del Decreto 001 Bis de 1981 proferido por el gobernador del Departamento de Antioquia.”*

Así las cosas, por efecto de la declaratoria de nulidad, las disposiciones que regulaban la prima de vida cara se excluyen del ordenamiento jurídico, recordando, en relación con los efectos de esa decisión, que el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, prescribe:

“Efectos de la sentencia. - La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes, pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.

Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efectos en lo pertinente sus decretos reglamentarios. (...)”

El Consejo de Estado, entre otras, en la sentencia del 27 de abril de 2017, expediente 11001032500020130108700 (2512-2013), sobre este tema, precisó:

“En un primer momento la Corporación sostuvo, a partir de la sentencia de 14 de junio de 1915, con ponencia del Consejero Adriano Muñoz, que, para definir los efectos en el tiempo de las sentencias de nulidad, se debía aplicar el régimen de los actos jurídicos civiles contemplado en el Código Civil. Ello por cuanto para ese entonces, la jurisdicción contenciosa y la teoría del acto administrativo aún no había alcanzado la autonomía y madurez que lograron consolidar posteriormente y, en consecuencia, el acto administrativo era considerado y estudiado desde la (sic)

órbitas del acto y del negocio jurídico civil. Entonces, de acuerdo con esta postura jurisprudencial, se tenía la nulidad como una sanción que afectaba el acto administrativo por haber trasgredido el ordenamiento jurídico y, por tanto, debía restablecerse el entramado de las relaciones jurídicas al estado que tenían antes de su expedición, y sus efectos o consecuencias en el mundo jurídico se consideraban inválidos, es decir, que la sentencia de nulidad tenía alcances retroactivos, o sea, «ex tunc».

Dada la relevancia que cobra el referido latinazgo, precisa la Sala que significa «desde el origen» o «desde siempre»; entonces, la declaratoria de nulidad con efectos «ex tunc» es aquella que se retrotrae al día en que se concluyó un contrato, se dictó la resolución impugnada o, entró en vigor una norma de carácter general, como lo sería una ley o un acto administrativo.

Desde entonces y hasta la fecha, el mencionado criterio jurisprudencial se ha mantenido vigente, pero su sustento ha variado en el sentido de considerarse que su fuente de inspiración no se ubica en los postulados esenciales del derecho civil, sino que encuentra su razón de ser ante la necesidad de proteger principios generales del derecho adoptados por el constitucionalismo moderno, como el de conservación del ordenamiento jurídico, certeza del derecho y primacía de las normas de carácter superior.

Bajo esta óptica la jurisprudencia contenciosa ha afirmado, que como la declaración judicial de nulidad se funda en la existencia comprobada de vicios que afectan la validez del acto administrativo, los efectos de tal declaración deben ser «ex tunc», es decir, retroactivos, para deshacer las consecuencias derivadas de la aplicación de actos administrativos espurios.”

(...).”

Para la Sala, en este caso, la ausencia de competencia de la Asamblea Departamental que da lugar a la declaratoria de la nulidad de las Ordenanzas que regulan la prima de vida cara, denota que las ordenanzas fueron inconstitucionales desde su origen, en tanto desconocen la prohibición consagrada en el Acto Legislativo 01 de 1968 por lo que, en principio, no es posible derivar de ellas efectos válidos.

2.5.2.- La sentencia de nulidad y los derechos adquiridos o situaciones consolidadas

Corolario de lo anterior, se tiene que las sentencias de nulidad de los actos administrativos de carácter general, son de efecto inmediato, vinculante y definitivo, y

por regla general sus efectos son retroactivos, no obstante, no pueden afectar situaciones jurídicas consolidadas.

En este sentido el artículo 58 de la Carta Política de 1991, garantiza los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. La Corte Constitucional ha definido el derecho adquirido como *“aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una Ley y, que, por lo mismo, han instituido en favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado frente a Leyes posteriores que no puede afectar lo legítimamente obtenido al amparo de una Ley anterior. Presuponen la consolidación de una serie de condiciones contempladas en la Ley, que permiten a su titular exigir el derecho en cualquier momento.”* (Sentencia C242 de 2009)

Importa puntualizar, que en relación con derechos pensionales la citada Corporación en la sentencia C-258 de 2013 sostuvo que es posible variar las condiciones o el monto en que se disfruta un derecho adquirido de tracto sucesivo como la pensión, siempre que este derecho no desaparezca o sea modificado de tal manera que el mismo se elimine:

“La Constitución también protege los derechos adquiridos de la retroactividad normativa, es decir, las situaciones ya formadas y no las condiciones de ejercicio del derecho, lo cual significa que quien esté disfrutando de un derecho cuyos efectos se consolidan de manera escalonada o en un tracto sucesivo -como por ejemplo la pensión, el salario, las prestaciones sociales, una deuda diferida en plazos, los cánones de arrendamiento, etc.-, tiene su derecho amparado por la Constitución, pero los efectos que aún no se han consolidado son modificables en virtud de finalidades constitucionales y con sujeción a los límites que la propia Carta impone. De allí que, según esta tesis, las pautas para ejercer el derecho adquirido pueden cambiar, siempre y cuando la existencia del derecho permanezca indemne. Por ejemplo, en virtud de este nuevo entendimiento el monto de las próximas mesadas pensionales puede variar siempre que no se supriman, puesto que, si se suprimen, ello implicaría que el derecho a la pensión ha sido revocado en desconocimiento de la protección de los derechos adquiridos. En este orden de ideas, en materia de derechos fundamentales, esta Corporación ha afirmado sostenidamente que no tienen el carácter de absolutos y que pueden ser limitados en su ejercicio por disposiciones de carácter legal.”

En el sublite está acreditado que el Departamento de Antioquia en cumplimiento de la sentencia de nulidad de los actos administrativos que crearon la prima de vida cara, suspendió el pago de la prestación a todos los servidores del ente territorial, tal como lo

acepta en la respuesta a los hechos cuarto y quinto de la demanda *“las mencionadas Ordenanzas Departamentales que reconocían la prima de vida cara, fueron declaradas nulas por el Consejo de Estado, razón por la cual, fueron dejadas de reconocer a partir de la ejecutoria de la decisión judicial que así lo determinó, de continuar pagando tal prestación se estaría atentando contra el erario público, por tratarse de un pago de lo no debido”*.

Pues bien, se aportó comunicación fechada el 10 de mayo de 2019, en la cual el entonces Subsecretario General del Departamento de Antioquia, le informa al actor las razones que llevan a la suspensión de este pago, teniendo como un hecho no controvertido que a partir de febrero de 2018 se suspendió el pago de la mencionada prima (págs.21-26, doc.04, carp.01).

En este contexto, la pretensión del demandante se enmarca en el restablecimiento del derecho que le fue suspendido y que corresponde al pago de una mesada adicional dividida en dos cuotas para los meses de febrero y agosto de cada anualidad por concepto de prima de vida cara, a partir de febrero de 2018, hito temporal en que le fue suspendida, que corresponde, además, al derecho que fue reclamado en sede administrativa el 3 de mayo de 2019 (págs.19-26, doc.04, carp.01).

Punto frente al cual debe exponerse, que también se exhibe acertada la decisión del a quo, en tanto, pese a que el Consejo de Estado no declaró la nulidad de la Ordenanza 033 de 1980, que extendió el derecho a la referida prima para los pensionados del Departamento, la misma contiene un acto reglamentario o derivado de los actos administrativos que fueron declarados nulos. En adición a ello como lo argumentó el Departamento de Antioquia, la citada ordenanza fue objeto de suspensión provisional dentro del proceso de nulidad 18 de julio de 2019, proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, dentro del medio de control de nulidad de la Ordenanza 33 de 1980, radicado 0500123310002019- 00536. (págs.27-34, doc.09, carp.01).

De tal manera que la pensión de invalidez que se otorgó por el Departamento de Antioquia teniendo en cuenta, para determinar su monto, la doceava parte de la prima de vida cara o carestía, como ocurrió en el caso del actor del proceso, a quien le fue

incluida una doceava por este concepto en cuantía de \$8.474.33, (pág.42, doc.09, carp.01) no puede ser modificada por haber entrado a su patrimonio y por tal razón constituir un verdadero derecho adquirido.

Ahora tratándose del pago de la prima de vida cara, como prestación autónoma y de carácter periódico que se cancela a los pensionados como una mesada adicional dividida en dos cuotas los meses de febrero y agosto de cada anualidad, a la cual, se itera, a juicio de la Sala, se contraen las pretensiones, no es posible hablar de un derecho adquirido, por cuanto memora la Sala, que de acuerdo con los diáfanos mandatos que dimanar del canon 58 Superior, los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas que son objeto de protección constitucional son aquellas que se causaron, o bien se originaron, con arreglo a los postulados legales. Y como quedó dicho, la Asamblea Departamental de Antioquia no tenía competencia para ordenar el pago de la denominada “*prima de vida cara*” a los servidores públicos del ente departamental por virtud de la reforma constitucional de 1968, en el terreno de lo razonable y lógico, el acto administrativo departamental que instituyó esta prestación extralegal nació viciado por desconocer el marco constitucional que ya imperaba; lo que de suyo comporta que, la declaratoria de nulidad no sólo afectó las situaciones jurídicas no afianzadas o en discusión a la fecha de la sentencia de anulación, sino también aquellas que ya habían adquirido firmeza, como la del señor Octavio de Jesús Peláez, por lo que no deviene en equivocada la conducta asumida por la administración al adoptar las medidas pertinentes para dar cumplimiento de manera inmediata a lo resuelto por el máximo tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, esto es, suspender el pago de la prima de vida cara del demandante. De lo contrario, conceder tal prestación según la tesis propuesta por la parte actora, sería tanto como desconocer de manera frontal la competencia encomendada a la rama legislativa del poder público y al Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, así como la defensa del patrimonio público y la sostenibilidad fiscal del Departamento de Antioquia, razón por la cual se **confirmará** la sentencia en lo que fue objeto de alzada.

2.5.3.- De la reliquidación de la pensión de invalidez “*considerándose para la nivelación salarial el valor del reajuste anual por IPC certificado por el DANE,*

siempre que este resulte más favorable, en comparación con los ajustes salariales anuales porcentuales efectuados por la entidad” entre el 01 de enero de 1980 y junio de 1991.

Viene a propósito memorar que, en lo que tiene que ver con la facultad o competencia para fijar el régimen prestacional de los servidores públicos, de conformidad con lo preceptuado en el numeral 9º del artículo 76 de la Constitución Política de 1886, era función del Congreso de la República, hacer las leyes, y entre otras, fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales; sin embargo, y de conformidad con lo establecido en el Acto Legislativo 03 de 1910, a las Asambleas Departamentales se les asignó la competencia de establecer directamente los salarios y prestaciones de los servidores públicos, facultad ratificada en la Ley 4ª de 1913, y en el Acto Legislativo 01 de 1945, atribución de la que fueron despojadas a través de la reforma constitucional que se introdujo mediante el Acto Legislativo 01 de 1968.

El Acto Legislativo 01 de 1968, clarificó que las Asambleas Departamentales establecían las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo (artículo 187 de la Constitución de 1886) y los gobernadores fijaban sus emolumentos, de conformidad con las normas del orden nacional aplicables, competencias que se materializan con la expedición de actos administrativos ordenanzas y decretos, mediante las cuales se establecen las asignaciones básicas mensuales que tendrán los empleados en cada vigencia, actos administrativos que se encuentran cobijados con la presunción de legalidad. Este atributo del acto, consiste en que los actos emitidos por quien cumple función administrativa se presumen ajustados al ordenamiento jurídico superior; en tanto se fundamenta en la necesidad de confianza que demanda la administración a la comunidad jurídica. Es tal el alcance de dicha presunción, que, en principio, ninguna autoridad administrativa ni siquiera aquella que expidió, puede inaplicarlo hasta tanto sea anulado o suspendido por la jurisdicción.

Preciso es relieves, además, que en el artículo 12 de la Ley 6ª de 1945, ya se había indicado que el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades

territoriales sería fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la ley, y que, en consecuencia, no podrían las corporaciones públicas territoriales arrogarse ésta facultad; sumado a ello, se advierte que en los artículos 41 de la Ley 11 de 1986 y, en especial, en el 293 del Decreto Ley 1333 de 1986 se estatuye que *“los empleados públicos se rigen por las normas de la ley y las demás disposiciones que, en desarrollo de ésta, dicten las autoridades municipales competentes. Los trabajadores oficiales, por la ley, las cláusulas del respectivo contrato y la convención colectiva de trabajo”*; en el artículo 291 de este último Decreto, se dispuso que el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos municipales, sería el que estableciera la ley, regla que se extiende para ambas categorías de servidores públicos, en el artículo 234 del Decreto Ley 1222 de 1986, así: *“El régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales de los departamentos es el que establece la ley”*.

Finalmente, se destaca que conforme lo previsto en el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política de 1991, corresponde al Congreso de la República, hacer las leyes, y por medio de ellas, dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública; presupuestos normativos de los que se infiere, sin ninguna hesitación, que a partir de la reforma constitucional que se introdujo mediante el Acto Legislativo 01 de 1968, existe una competencia convergente y complementaria, entre las ramas legislativa y ejecutiva, en punto de determinar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

En este asunto está acreditado que al pretensor, le fue concedida la pensión de invalidez por parte del Departamento de Antioquia, por medio de la Resolución 1256 del 17 de julio de 1991, con fundamento en la Ley 4ª de 1966, a partir del 12 de junio de 1991, en cuantía de \$81.284.38, esto es, en el equivalente al 75% del salario promedio de \$108.379.17 que devengó durante el último año de servicios al ente departamental (págs.35-36, doc.04, carp.01), liquidación que se efectuó conforme misiva de 10 de agosto de 1993 expedida por el Jefe Sección Prestaciones Sociales del Departamento de

Antioquia (pág.42, doc.09, carp.01) y que, como lo precisó el a quo, no merece reparo alguno.

Ahora bien, el apoderado judicial del demandante en el recurso de apelación aclara que la nivelación y/o reajuste salarial que se pretende corresponde en igualar los salarios al costo real de vida, toda vez que en las anualidades 1986 y 1989 el incremento salarial fue inferior a la inflación, siendo procedente corregir dichos salarios y reajustar en consecuencia el monto de la pensión concedida, aplicando para ello, los principios del valorismo y nominalismo salarial desarrollados por las Altas Cortes.

Frente a lo deprecado por la parte actora relacionado con la modificación del salario base de liquidación inicial de la pensión por encontrarlo devaluado, al no haberse incluido en los reajustes anuales de los años 1986 y 1989 laborados el componente inflacionario, considera la Sala, que la administración departamental en su momento efectuó los incrementos salariales anuales con base en la normatividad vigente, conforme a derecho y bajo la presunción de legalidad de los actos mediante los cuales se fijó la asignación básica mensual del demandante a efectos de realizar la liquidación de la pensión de invalidez; debiendo el actor en el evento de discurrir que en determinados años de labor, su salario no se ajustó a la inflación de aquella época, y que ello vulneraba alguna disposición normativa, desvirtuar su legalidad y solicitar el respectivo restablecimiento por considerarlos contrarios a la Constitución o a la ley.

No tiene asidero tampoco la aplicación de los principios de nominalismo y valorismo traídos a colación por el recurrente, en la medida que en criterio del Consejo de Estado, el primero, *“indica que en las obligaciones pecuniarias el deudor se libera con la entrega de la suma nominal originalmente pactada, aún a pesar de que entre el momento de la celebración del acto jurídico y el de su cumplimiento haya tenido lugar un proceso inflacionario importante, con la consecuente disminución en el poder adquisitivo del dinero”*; el segundo por el contrario, *“predica que el deudor sólo se libera de la obligación contraída pagando el valor económico real al momento del cumplimiento de la obligación, asumiendo el valor de la depreciación del dinero por el paso del tiempo. El Valorismo, requiere, necesariamente, de la utilización de mecanismos idóneos que permiten traer a valor presente el monto depreciado por el paso del tiempo. A este fenómeno se le conoce con el nombre de Corrección*

Monetaria, Actualización Económica o, simplemente, indexación” (Sección Primera - Consejera Ponente: María Elizabeth García González – 30 de mayo de 2013 – Radicación 25000-23-24-000-2006-00986-01)

Por su parte, la Corte Constitucional en la sentencia T- 102 de 1995, precisó:

“Los principios clásicos del llamado nominalismo monetario o monetarista, como teoría del derecho privado acerca de la extensión de las obligaciones dinerarias (C.C., art. 2224), son puestos cada vez más en duda frente al extendido y creciente flagelo de la inflación. El nominalismo -se dice-, frente a una depreciación desatada, constituye ya un dogma economicista obsoleto, una ficción injusta que afecta el fundamento mismo de los contratos, el necesario equilibrio entre las partes, el principio de la buena fe, y que propicia el enriquecimiento injusto o incausado. Cobra fuerza así el principio del valorismo o realismo, según el cual la obligación dineraria está determinada por el poder adquisitivo de la unidad monetaria, el cual la condiciona”.

Corolario de lo anterior, se colige que la parte actora reclama la nivelación y/o reajuste de los incrementos salariales, más no la indexación de aquellos como mecanismo objetivo de corrección monetaria, por lo que en este sentido la sentencia también será confirmada.

2.5.4.- Del reajuste del monto anual de la mesada pensional a partir del 01 de enero de 1992 conforme lo normado en los artículos 1º de la Ley 71 de 1988 y 1º del Decreto 1160 de 1989, esto es, en el mismo valor porcentual incrementado por el Gobierno Nacional sobre el SMLMV, o subsidiariamente, acorde al monto porcentual del IPC, acogiéndose, en todo caso, el monto porcentual más favorable.

El artículo 1º de la Ley 71 de 1988, en informaba lo siguiente:

“Artículo 1. Las pensiones a que se refiere el artículo 1º de la ley 4ª de 1976, las de incapacidad permanente parcial y las compartidas, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que sea incrementado por el Gobierno el salario mínimo legal mensual.

Parágrafo. Este reajuste tendrá vigencia simultánea a la que se fija para el salario mínimo. Ver Parágrafo artículo 1º, artículo 11 del Decreto Nacional 1160 de 1989”.

Esta manifestación y orden de la ley se realizó, de acuerdo con la reglamentación dada en el Decreto 1160 del 02 de junio de 1988 reglamentario parcial de la Ley 71 de 1988, que previó:

“Artículo 1º. Reajuste pensional. Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, incapacidad permanente parcial, compartidas y de sobrevivientes, de los sectores públicos, privado y del Instituto de Seguros Sociales, se reajustarán de oficio y en forma simultánea con el salario mínimo legal, en el mismo porcentaje en que éste sea incrementado por el Gobierno Nacional”.

Luego, el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, establece:

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

En relación al reajuste anual de las pensiones a partir de la expedición de la Ley 100 de 1993, particularmente del artículo 14 antes citado, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia SL 4162 de 28 de octubre de 2020, sostuvo lo siguiente:

“Para resolver, es suficiente recordar que en sentencia CSJ SL4337-2019, la Sala resolvió un proceso contra la estatal petrolera, con idénticos perfiles a los que exhibe esta contención. Así discurrió:

Así las cosas, resulta necesario recordar que esta Sala de la Corte, ha sostenido reiteradamente que el artículo 1º de la Ley 71 de 1988, fue modificado por el precepto 14 de la Ley 100 de 1993; al efecto vale la pena traer a colación la sentencia SL6489-2015, en la que se memoró lo dicho en las providencias CSJ SL, 14 sep. 2010, rad. 36296, CSJ SL, 11 mar, 2009, rad. 35213, en la que se dijo:

Como bien lo determinó el Juez Colegiado, el artículo 1º de la Ley 4ª de 1976 fue derogado, es así que el artículo 1º de la Ley 71 de 1988 dispuso expresamente que “Las pensiones a que se refiere el artículo 1º de la Ley 4ª de 1976, las de incapacidad permanente parcial y las compartidas, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que sea

incrementado por el Gobierno el salario mínimo legal mensual. PARÁGRAFO. Este reajuste tendrá vigencia simultánea a la que se fija para el salario mínimo” (resalta la Sala), y en estas condiciones si hay incompatibilidad con respecto a lo regulado en la nueva ley que antes regía.

A su vez, el artículo 1° de la Ley 71 de 1988 fue modificado por el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, norma que es la aplicable al asunto debatido, tal y como lo concluyó el fallador de alzada.

Ahora, en cuanto al argumento relativo a que el reajuste pensional al igual que la pensión constituye un derecho adquirido, debe señalarse que conforme al artículo 53 de la CN « (...) El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones legales [...]», y con base en dicha preceptiva constitucional, fue que el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, previó: (...)

No puede olvidar el recurrente, que el aparte subrayado del transcrito artículo, fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C387 de 1994, en la cual se sostuvo que:

...debe aclararse al demandante que los pensionados, de acuerdo con la Constitución (art. 53), tienen derecho a que se les reajuste su pensión en la cuantía que determine la ley, sin que por ello se desconozca el artículo 58 ibídem, pues no hay derechos adquiridos sobre el factor o porcentaje en que se deben incrementar las pensiones, sino meras expectativas. Por tanto, la ley bien puede modificar las normas que consagran la proporción en que se realizarán los aumentos de las mesadas pensionales.

En ese sentido, se tiene que si bien la pensión de la que es titular el recurrente, constituye un derecho adquirido, en la medida en que satisfizo la totalidad de presupuestos exigidos para su reconocimiento, y por tanto, accedió a su patrimonio, y que el reajuste pensional es inherente a aquella, lo cierto es que los parámetros bajo los cuales debe efectuarse tal incremento, es un aspecto sometido a la regulación que al efecto expida el legislador teniendo en cuenta los factores económicos y su incidencia en las pensiones, por lo que no resulta acertado afirmar como lo hace la censura, que tal concepto es inmodificable, y que de aceptarse la aplicación del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, se transgredieran principios como el de irrenunciabilidad de los derechos mínimos laborales, irretroactividad, favorabilidad e inescindibilidad de las normas.

Igualmente, vale la pena recordar, la providencia CC C-110 de 2006, en la que si bien la Corte Constitucional se declaró inhibida por falta de competencia funcional por carencia de objeto, en la medida que el artículo 1° de la Ley 4ª de 1976, fue derogado desde el año de 1988, lo cierto es que no se pueden obviar las consideraciones allí expuestas sobre la forma como opera el reajuste pensional frente a pensiones reconocidas con anterioridad a la Ley 100 de 1993, donde al efecto señaló:

Así las cosas, en el entendido que las normas laborales son por expresa disposición legal de orden público y de aplicación inmediata (C.S.T. art. 16), se tiene que la fórmula de reajuste pensional contenida en el artículo 1° de la Ley 4ª de 1976, estuvo vigente y produjo efectos jurídicos solo hasta la entrada en vigencia de la Ley 71 de 1988, hecho éste que tuvo ocurrencia el día 19 de diciembre de ese mismo año tal y como aparece registrado en el Diario oficial no. 38.624 del 22 de diciembre de 1988. Por tanto, el reajuste conforme al promedio que resultara entre el antiguo y el nuevo salario mínimo mensual legal más alto, previsto en el artículo 1° de la Ley 4 de 1976 y cuestionado por el actor, sólo rigió hasta el año de 1988.”

Está probado que la pensión de invalidez se le concedió al actor a partir del 12 de junio de 1991, en cuantía de \$81.284.38, (págs.35-36, doc.04, carp.01). Luego, según se desprende del oficio con radicado No. 2019030175748 del 13 de junio de 2019 (págs.81-83, doc.09, carp.01.), a través del cual, se brindó respuesta y se negó la solicitud de reajuste pensional presentada por la parte actora, una vez reconocida la pensión de invalidez al pretensor, automáticamente y en cumplimiento de la ley, esta fue objeto de reajuste año a año por el ente departamental conforme lo estipulado en el artículo 1° de la Ley 71 de 1988, es decir, con el mismo porcentaje en que fue incrementado por el Gobierno el SMLMV, siendo preciso indicar que lo establecido en dicha normatividad fue aplicado hasta la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, momento a partir del cual, por expresa disposición legal se comenzó a incrementar la mesada pensional al igual que para todas las pensiones que fueron reconocidas en el país, tanto en el sector público como en el privado, reconocidas antes y después de dicha ley, en la forma prevista por su artículo 14 y teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 142 y 143 ibídem, acorde a lo previsto en su artículo 14, esto es, con el porcentaje de incremento del Índice de Precios al Consumidor, manteniendo de esta manera la movilidad y el poder adquisitivo de la mesada pensional que se percibe mensualmente.

Bajo el contexto anterior, se concluye que, a los pensionados bajo la vigencia de la Ley 4ª de 1966, como es el caso del actor, no se les reajusta la pensión con base en la Leyes 4ª de 1976 y 71 de 1988, como lo sostiene de manera errónea el apoderado judicial de la parte actora, en la medida que al igual que todos los demás pensionados, el respectivo reajuste de la mesada pensional se realiza teniendo en cuenta lo reglado en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 y demás normas concordantes, por lo que habrá de confirmarse en este aspecto el fallo.

2.5.5.- De la condena en costas

El numeral 4° del artículo 365 del Código General del Proceso prevé

“ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código”.

Costas en esta instancia a cargo de la parte **demandante** por habersele resuelto desfavorablemente el recurso de apelación propuesto; inclúyase como agencias en derecho en favor del Departamento de Antioquia, la suma de \$1.300.000, que corresponde a un (1) SMLMV, conforme a lo reglamentado por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo PSAA16-10554 del 05 de agosto de 2016.

3.- DECISION

En consonancia con lo expuesto, la Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

FALLA:

1.- Se **CONFIRMA** la sentencia proferida por el Juzgado Veintitrés Laboral del Circuito de Medellín, el 24 de junio de 2024, en el proceso ordinario instaurado por el señor Octavio de Jesús Peláez en contra del Departamento de Antioquia.

2.-Costas en esta instancia a cargo de Octavio de Jesús Peláez, se fijan agencias en derecho en la suma de \$1.300.000.

3.- Se ordena la devolución del expediente digital, con las actuaciones cumplidas en esta instancia, al Juzgado de origen

El fallo anterior será notificado a las partes por Edicto de conformidad con el numeral 3° literal d) del artículo 41 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social.

Los Magistrados,



SANDRA MARIA ROJAS MANRIQUE



LUZ PATRICIA QUINTERO CALLE



DIEGO FERNANDO SALAS RONDÓN