

LA SEGURIDAD JURÍDICA FRENTE A LOS FALLOS CONTROVERSIALES ENTRE CONSEJO DE ESTADO Y CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA LABORAL COLOMBIANA



Legal security in the face of controversial decisions between the Council of State and the Constitutional Court on Colombian labor matters

Pinto Córdoba, Kelly P.; Tamara de Ávila, Eneida M

Kelly P. Pinto Córdoba

kellypintocordoba@hotmail.com

CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA LABORAL COLOMBIANA, Colombia

Eneida M Tamara de Ávila

CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA LABORAL COLOMBIANA, Colombia

Orbis Cognita

Universidad de Panamá, Panamá

ISSN-e: 2644-3813

Periodicidad: Semestral

vol. 3, núm. 2, 2019

revistaorbiscognita@gmail.com

Recepción: 22 Abril 2019

Aprobación: 01 Julio 2019

Publicación: 31 Julio 2019

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/213/2133326005/>



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NonComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Resumen: En materia laboral, específicamente en el tema del Ingreso Base de Liquidación (IBL) aplicable a los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición, la Corte Constitucional tiene una forma determinada para liquidar esas pensiones, consistente en aplicar lo establecido en el inciso tercero del artículo 36 de la ley 100 de 1993; como segunda opción, será el indicado en el artículo 21 del mismo estatuto de seguridad social, además la Corte también considera que este promedio será sobre los factores salariales que fueron cotizados. El Consejo de Estado, por su parte, inicialmente le da una interpretación distinta a este artículo, pues determina que del inciso segundo del artículo 36 de la ley en mención, al indicar la palabra *Monto* se refiere también al ingreso base de liquidación, es decir, para el Consejo de Estado debe aplicársele en su integridad la legislación anterior. Por muchos años, existió una inseguridad jurídica para las personas que acudían a la administración de justicia a dirimir sus conflictos al respecto, por cuanto no sabían a cuál precedente se iba acoger el operador judicial que llevara su caso, sin embargo, esta situación de incertidumbre pudo ser superada gracias a la sentencia de unificación de la sala plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, adiada 28 de agosto de 2018, por medio de la cual se acoge la posición sostenida por el Corte Constitucional, por lo que hoy en día podemos decir que existe seguridad jurídica respecto al tema.

Palabras clave: Seguridad jurídica, trabajador, jurisprudencia, Ingreso Base de Liquidación (IBL), régimen de transición.

Abstract: In labor matters, specifically in the issue of the IBL applicable to public servants who are beneficiaries of the transition regime, for the Constitutional Court the Base Settlement Income, to settle all those pensions, must be made in accordance with the third paragraph of article 36 of the law 100 of 1993; as a second option, it will be the one established in article 21 of the same social security statute, in addition the Court also considers that this average will be on the salary factors that were quoted. The Council of State, for its part, initially gives a different interpretation to this article, since it determines that the second paragraph of Article 36 of the aforementioned law, by indicating the word Amount also refers to the base settlement

income, ie For the Council of State, the previous legislation must be applied in its entirety. For many years, there was a legal uncertainty for people who came to the justice system to resolve their conflicts in this regard, because they did not know which precedent the judicial operator would take in to take their case. However, this situation of uncertainty could be overcome thanks to the ruling of unification of the full chamber of the administrative contentious of the Council of State, dated August 28, 2018, by means of which the position held by the Constitutional Court is accepted, so that nowadays we can say that there is legal certainty regarding the issue.

Keywords: Legal security, Employee, jurisprudence, Liquidation base income (LBI), transition regime.

INTRODUCCIÓN

Generalmente, cuando dentro del ordenamiento jurídico colombiano, aparece una nueva normativa aplicable para determinados temas, siempre genera traumatismos, en materia de seguridad social no ha sido la excepción, sin duda alguna el tema que ha generado más polémica ha sido el tema pensional, sobre todo con la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993, la cual contempla en su artículo 36 el llamado por la jurisprudencia como “*Régimen de transición*”, entendido este como la oportunidad de que aquellas personas que estuvieren próximos a cumplir con los requisitos de ley se les aplique los requisitos del régimen anterior al cual venían afiliado, siempre y cuando al 1 de abril de 1994 para trabajadores privados, y para el caso de servidores públicos el 30 de junio de 1994, cumplieran los requisitos de 35 y 40 años de edad, o 15 años de servicios.

DESARROLLO

Seguridad Jurídica frente al tema del IBL aplicable a servidores públicos beneficiarios del Régimen de transición

1. Régimen de Transición

La Ley 100 de 1993,-en su artículo 36 establece lo siguiente:

“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.

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) 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.

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 hiciere 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.

Sin embargo, cuando el tiempo que les hiciere falta fuese igual o inferior a dos (2) años a la entrada en vigencia de la presente Ley, el ingreso base para liquidar la pensión será el promedio de lo devengado en los dos (2) últimos años, para los trabajadores del sector privado y de un (1) año para los servidores públicos.” Artículo 36 (Ley 100, 1993).

Sobre el tema encontramos conceptos como el siguiente.

“Encuentra su justificación el régimen de transición en el hecho de que los derechos pensionales, son el resultado del cumplimiento progresivo y acumulativo de factores, como la edad y el tiempo de servicios y/o de cotizaciones. De donde, es de justicia que, a una persona próxima a cumplir los requisitos de tan larga y difícil consolidación, no se le cercene la expectativa de lograrlo por la expedición de una norma nueva que cambie las condiciones de pensamiento. Como tal, pues, el régimen de transición protege las expectativas legítimas de adquirir un derecho conforme a los requisitos establecidos por una norma, que vienen a ser sustancialmente modificados por otra de reciente expedición.” (Quintero Sepúlveda).

Ahora bien, vamos a mencionar esos “régimenes anteriores” a los que se refiere el artículo 36 de la ley 100 de 1993, y qué requisitos pensionales exigen, para así más adelante determinar con más elementos de juicio, cual tesis jurisprudencial genera mayor beneficio en los servidores públicos.

Antes de la existencia del sistema general de pensiones, existían una pluralidad de normas que regulaban las pensiones de los colombianos, a los particulares por ejemplo se les aplicaban disposiciones muy diversas a la de los servidores públicos, inclusive dentro de este grupo encontramos régimenes especiales, como es el caso de los Congresistas, Rama Judicial, Docentes, Fuerza Pública, entre otros. A continuación, relacionaremos algunas de las normatividades aplicables a los servidores públicos, antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, y que requisitos exigían para adquirir la pensión:

Ø Ley 33 de 1985, “Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público.”

Requisitos pensionales:

- Tiempo de Servicio: 20 años continuos o discontinuos.
- Edad: 55 años.
- Tasa de reemplazo: 75% del salario promedio que sirvió de base para la cotización durante el último año de servicio.

Ley 4 de 1992, régimen salarial y prestacional empleados públicos, congresistas, entre otros, (régimen especial).

Requisitos pensionales (antes de la sentencia C- 258 de 2013

- Tiempo de Servicio: 20 años continuos o discontinuos.
- Edad: 55 años Hombres; 50 años Mujeres.
- Tasa de reemplazo: 75% del salario promedio que sirvió de base para la cotización durante el último año de servicio y por todo concepto.

2. SEGURIDAD JURÍDICA

La seguridad jurídica, es un principio muy importante dentro del ordenamiento jurídico colombiano, ya que permite tener la garantía de que todas las personas se rijan por unas conductas preestablecidas en las normas; la existencia del mismo permite superar circunstancias de incertidumbre en relación a conflictos jurídicos existentes dentro del mundo jurídico.

En materia laboral, es fundamental el principio de seguridad jurídica, más cuando tocamos temas como el Ingreso Base de Liquidación, que vendría siendo un aspecto esencial para las liquidaciones de las pensiones, y es que este principio nos permite inferir que existirá una igualdad material en las pensiones que se presenten entre servidores públicos que se encuentren en igualdad de condiciones, y que hayan cumplido con los requisitos pensionales que se les exige para adquirir su status pensional.

Según la sentencia T-502, 2002:

“la seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento.

La seguridad jurídica no es un principio que pueda esgrimirse autónomamente, sino que se predica de algo. Así, la seguridad jurídica no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, en particular frente a la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas.”

3. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN

En materia de aplicación del régimen de transición, para la Corte Constitucional, a los beneficiarios debe aplicársele la edad, tiempo o semanas cotizadas establecidas en el régimen pensional anterior al cual pertenecen, pero en cuanto al Ingreso Base de Liquidación, debe aplicarse el sistema general de pensiones conforme al Inciso 3 del artículo 36 de la ley 100 de 1993.

A la anterior conclusión, se llega haciendo un análisis de las diversas providencias dictadas sobre el este tema, como veremos a continuación:

Sentencia C-596, 1997

La Corte Constitucional, en esta sentencia se encarga de estudiar la asequibilidad del inciso 2 del artículo 36, en medio de ese estudio se empiezan a ver vestigios de lo que en adelante será su posición reiterada con respecto al IBL, en el sentido que indicar que a los beneficiarios del régimen de transición solo se les aplicará la edad, tiempo de servicio y/o semanas cotizadas establecidos en el régimen anterior, y no las demás condiciones

Sentencia del C-258, 2013

Otra de las decisiones trascendentales en el tema del IBL, la toma la Corte Constitucional, al estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley 4 de 1992. En esta providencia, ya la Corte empieza a hablar de los alcances de la transición, y fija un precedente para los beneficiarios de la transición de los regímenes especiales (Rama Judicial, Congressistas, Presidente, etc), determinando hasta donde llegan los beneficios de las personas cobijadas por este Régimen, indicando expresamente que el Ingreso Base de Liquidación no era un aspecto sometido a transición, considera la Sala que esa es la interpretación que se desprende del análisis del artículo 36 de la ley 100 de 1993, y que por lo tanto, a las personas beneficiarias del régimen especial de la Ley 4 de 1992, se les debe aplicar en materia de IBL lo establecido artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso, argumenta su decisión en que esta disposición (artículo 17 ley 4 de 1992) desconoce los principios de igualdad, solidaridad, universalidad

“En efecto, la Sala recuerda que el propósito original del Legislador al introducir el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 [228], tal como se desprende del texto de la disposición y de los antecedentes legislativos, fue crear un régimen de transición que beneficiara a quienes tenían una expectativa legítima de pensionarse conforme a las reglas especiales que serían derogadas. Para estas personas, el beneficio derivado del régimen de transición consistiría en una autorización de aplicación ultractiva de las reglas de los regímenes a los que se encontraban afiliados, relacionadas con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo. El Ingreso Base de Liquidación no fue un aspecto sometido a transición, como se aprecia claramente en el texto del artículo 36. Hecha esta aclaración, la Sala considera que no hay una razón para extender un tratamiento diferenciado ventajoso en materia de Ingreso Base de Liquidación a los beneficiarios del régimen especial del artículo 17 de la Ley 4 de 1992; en vista de la ausencia de justificación, este tratamiento diferenciado favorable desconoce el principio de igualdad.”

(...)En consecuencia, en la parte resolutoria 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 asequibilidad 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.” (Sentencia del C-258, 2013)

Sentencia SU-230, 2015

Esta fallo judicial, también fue determinante en el tema, en esta oportunidad, la sala plena de la Corte Constitucional, cambia la jurisprudencia indicando cual es el precedente a seguir en el tema del IBL en el régimen de transición, en su estudio hacen referencia a los argumentos dados en la sentencia C-258 de 2013, manifiestan que si bien es cierto, que en aquella oportunidad la Corte se refería al estudio de la ley 4 de 1992, es decir un régimen especial, no lo es menos que se realizó un control constitucional y de esta manera, queda ratificada sin lugar a duda alguna que la posición de este organismo constitucional es dejar por fuera el Ingreso Base de Liquidación como un aspecto de transición, y solo aplicar lo referente a edad, tiempo y/o semanas

cotizadas, y tasa de reemplazo del régimen anterior al que pertenece cada beneficiario, y en materia de IBL aplicarle lo dispuesto en la ley 100 de 1993.

“el ingreso base de liquidación IBL no es un aspecto de la transición y, por tanto, son las reglas contenidas en el régimen general, las que deben aplicarse para establecer el monto pensional con independencia del régimen especial al que se pertenezca. (...)”

Y precisó que el modo de promediar la base de liquidación no puede ser la estipulada en la legislación anterior, en razón a que el régimen de transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y excluye el promedio de liquidación.” (Sentencia SU-230, 2015).

4. JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN MATERIA DE INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN

En lo referente al IBL aplicable a beneficiarios del régimen de transición, el Consejo de Estado, inicialmente le da una interpretación distinta de la que maneja la Corte Constitucional, con relación a lo contemplado en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, pues determina que el inciso segundo del artículo en mención, al indicar la palabra “Monto” se refiere también al ingreso base de liquidación, es decir, para el Consejo de Estado debe aplicársele en su integridad la legislación anterior.

Sentencia SU 4 de agosto de 2010.

En esta sentencia de unificación, la sección segunda, determinó que en materia de transición se debe aplicar en su integridad la normatividad anterior correspondiente, esta decisión la toma alegando que esta interpretación del artículo 36 de la ley 100 resulta más favorable para el beneficiario, luego entonces, mediante esta providencia sienta un precedente, mediante el cual de ahora en adelante todas las decisiones que se tomen para las liquidaciones y reliquidaciones de las pensiones de los beneficiarios de la transición, se va a tener en cuenta todos los factores salariales efectivamente devengados por el beneficiario (aun cuando se haya realizado la cotización sobre todos), y el promedio de lo devengado en el último año de servicio.

“cuando se aplica el régimen de transición es preciso recurrir a la normatividad correspondiente en su integridad, sin desconocer ninguno de los aspectos inherentes al reconocimiento y goce efectivo del derecho como lo es la cuantía de la pensión, especialmente cuando ello resulta más favorable para el beneficiario de la prestación y así lo solicitó en la demanda”

Más adelante, la Sección Segunda anunció que unificaba su jurisprudencia en cuanto a que el artículo 3 de la Ley 33 de 1985, modificado por la Ley 62 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”. Así mismo, definió que lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 sólo resultaba aplicable cuando el régimen anterior que gobernara el caso concreto no estableciera una norma expresa que determinara el índice base de liquidación. Luego, en relación con los factores que efectivamente constituyen salario y que se deben incluir en el ingreso base de liquidación de las mesadas pensionales, la sentencia sostuvo que se trata de “aquellas sumas que percibe el trabajador de manera habitual y periódica, como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la denominación que se les dé. (Sentencia del 04 de Agosto, 2010)

Sentencia 17 de Marzo, 2011

En esta sentencia se puede ver, que el Consejo de Estado reitera en su integridad lo dispuesto en la sentencia 04 de agosto de 2010, siendo este la línea jurisprudencial a seguir de aquí en más, manteniendo el argumento que sacando el promedio del IBL con lo devengado en el último año de servicio y sobre todos los factores salariales devengados, resulta más favorable para el trabajador, puesto que se presenta un incremento sustancial en el monto de la misma.

“entonces, ante las diversas interpretaciones esbozadas en la materia, la sala plena de esta sección, mediante sentencia de 04 de agosto de 2010 retomó el análisis del ingreso base de liquidación pensional cuando se trata de aplicar el artículo 3 de la ley 33 de 1985, modificado por la ley 62 de la misma anualidad, para lo cual realizó exhaustivos debates apoyándose en antecedentes históricos, normativos y jurisprudenciales, arribando a conclusión que con el fin de garantizar los principios

de igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades y favorabilidad en materia laboral, la referida norma 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.” (Sentencia 17 de Marzo, 2011).

Sentencia 25 de febrero de 2016

Esta sentencia también es sumamente importante, por cuanto se profiere luego de la sentencia de la Corte Constitucional C-258 de 2013, y SU 230 de 2015, y dice porque no se deben aplicar los efectos de las mismas, el Consejo de Estado reitera que seguir aquellas posiciones en todos los casos de pensiones de servidores públicos beneficiarios de transición, vulneraría la igualdad, y que la aplicación del precedente que maneja la sala de la sección segunda del Consejo de Estado con relación a que la palabra Monto no implica solamente tasa de reemplazo, sino también los factores y base de liquidación, que este aspecto del IBL si hace parte de la transición, y por último que no afecta en modo alguno la sostenibilidad financiera.

“La complejidad de los regímenes especiales pensionales, aplicables en virtud del régimen de transición, hace altamente razonable la interpretación que tradicionalmente ha tenido esta Corporación respecto de la expresión “monto” contenida como criterio general en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Esta interpretación ha sido compartida en múltiples sentencias de constitucionalidad y de tutela de la Corte Constitucional, por lo cual el Consejo de Estado la ha aplicado en forma reiterada y pacífica. La variación interpretativa que pretende introducir la sentencia SU-230 de 2015, si se acogiera por el Consejo de Estado, afectaría el derecho a la igualdad de los ciudadanos beneficiarios del régimen de transición que tienen sus pensiones pendientes de decisiones judiciales o administrativas, y que constituyen un número significativamente menor de quienes se han beneficiado de la forma tradicional de liquidación, dada la inminente finalización del régimen de transición pensional. El principio constitucional de igualdad, en este caso se vería seriamente afectado en un aspecto cardinal de los derechos sociales como lo son las pensiones. Igual reflexión cabría sobre el impacto económico, que en todo caso ya se asumió para la generalidad de los pensionados, quedando muy pocos pendientes de esa decisión. Debe recordarse que el Acto Legislativo No. 1 de 2005, además de introducir el concepto de sostenibilidad financiera al sistema pensional, dispuso que el Estado “asumirá la deuda pensional que esté a su cargo”.

Los serios argumentos de desigualdad económica y social que sustentaron las decisiones de la sentencia C-258 de 2013, incluido el relativo al ingreso base de liquidación de las pensiones del régimen cuya constitucionalidad se definió en esa oportunidad, no pueden extenderse a las demás pensiones de los regímenes especiales del sector público que no tienen las características de excepcionales ni privilegiadas.

La Corte Constitucional no ha rechazado la postura del Consejo de Estado en este punto en forma expresa, en acciones de tutela en las que esta Corporación haya sido accionada, por lo cual la sentencia SU-230 de 2015 no le sería aplicable, dado que, como tribunal supremo de lo contencioso administrativo, debería tener derecho, como mínimo a defender su posición en tales acciones. Cuando tal cosa suceda, es de esperar que la Corte Constitucional examine los argumentos aquí expuestos y debata a su interior el alcance de los mismos antes de pronunciarse sobre este importante tema.

Los principios de progresividad y no regresividad de los derechos sociales, que la misma Corte Constitucional ha estimado incorporados a la Constitución Política colombiana en virtud del llamado “bloque de constitucionalidad”, no se predicen exclusivamente de los cambios legales sino también de las variaciones jurisprudenciales. Si la interpretación tradicional del Consejo de Estado sobre el concepto de “monto” en las pensiones del régimen de transición del sector público se ha aplicado a la generalidad de los pensionados de dicho sector, tanto en sede administrativa como en las decisiones judiciales, y esa interpretación ha sido compartida por la Corte Constitucional en sentencias de constitucionalidad y de tutela, no parece acorde con los referidos principios de progresividad y no regresividad el cambio jurisprudencial que se pretende introducir con la sentencia SU-230 de 2015” (Sentencia 25 de Febrero, 2016).

5. ANÁLISIS

Al analizar las providencias, y diversas posiciones que han adoptado tanto la Corte Constitucional, como el Consejo de Estado a lo largo de los años frente al tema del IBL, nos preguntamos: ¿existe seguridad jurídica, frente a los fallos judiciales del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en el tema de Ingreso Base de Liquidación de las pensiones que deben reconocerse a los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición?

Frente al tema del sistema general de pensiones en Colombia consagrado en la Ley 100 de 1993, se ha estudiado mucho acerca del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la misma, y es el estudio de este último el que ha generado más polémica entre nuestros organismos de cierre judicial; por esta razón a lo largo de los años existe amplia jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte constitucional sobre el análisis del artículo 36 de la ley 100 de 1993, donde encontramos disparidad entre ambas Cortes acerca de la interpretación de este artículo, y su aplicación práctica en lo referente a las liquidaciones o reliquidaciones de las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición.

Por una parte, como ya lo hemos visto, la Corte Constitucional defiende a toda costa la posición que a los beneficiarios del régimen de transición no se les aplique la normatividad anterior correspondiente en lo relativo al Ingreso Base de Liquidación, es decir, para este organismos se deben liquidar todas esas pensiones (de conformidad al inciso tercero del artículo 36 de la ley 100 de 1993) el cual prescribe que el IBL de las personas que les faltare menos de 10 años para adquirir la pensión, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuera superior, como segunda opción, será el establecido en el artículo 21 del mismo estatuto de seguridad social, el cual establece que se tendrá en cuenta el promedio de lo devengado en los último diez años; además la Corte también considera que este promedio será sobre los factores salariales que fueron cotizados.

A pesar, de ser una obligación dar estricto cumplimiento al precedente de Corte Constitucional, por ser el órgano de cierre en materia constitucional y de derechos fundamentales, y ante todo porque la sentencia de C- 258 de 2013, realiza un control abstracto de constitucionalidad, tiene fuerza vinculante, y además sus efectos son erga omnes, esta posición no fue asumida por el máximo órgano de lo contencioso administrativo, que por ley es el que se encarga de dirimir los conflictos entre las administradoras y los empleados, y es que el Consejo de Estado en Sentencia 25 de Febrero de 2016 , manifestó con respecto al alcance de la C-258 de 2013 lo siguiente:

- Que en el estudio de la sentencia es acerca de la constitucionalidad del artículo 17 de la ley 4 de 1992, aplicable al reconocimiento pensional de los altos funcionarios del Estado.
 - Que sus efectos no se extienden a otros regímenes especiales, porque eso no fue materia de estudio, y porque aquellos regímenes tienen su justificación.
 - Que el argumento dado por la Corte Constitucional de que el Ingreso Base de Liquidación no hace parte de la transición, no se puede extender a los otros regímenes, porque afectaría a un grupo numerable de ciudadanos que no cuenta con las mismas prerrogativas y privilegios de ese régimen especial, y que sus reconocimientos no afectan el principio de sostenibilidad financiera.

Ahora, si bien es cierto que con la sentencia referida en el párrafo anterior, queda claro que dentro del órgano de cierre de lo contencioso administrativo, las interpretaciones de la Corte Constitucional, no eran acogida, pues la posición predominante en lo contencioso administrativo seguía siendo la establecida en la sentencia 4 de agosto de 2010, no lo es menos que esta posición se mantuvo inquebrantable, solo hasta que la misma corporación profiriera la sentencia de tutela del sección quinta del consejo de estado, adiada 25 de febrero de 2016. (Sentencia 25 de Febrero, 2016).

En la misma dispone que el IBL no es un aspecto de la transición, y por lo tanto se somete a lo dispuesto en la ley 100 de 1993, arguye que, ante las posiciones encontradas entre la Corte Constitucional, y la sala plena de la sección segunda del Consejo de Estado, debe prevalecer el precedente constitucional, y que por eso a través de ese fallo cambia la postura en la materia.

Estos planteamientos, dejan evidenciar que no existía seguridad jurídica para los administrados, y si este conflicto de ideas pasaba entre magistrados de igual rango en nuestros órganos de cierre, la incertidumbre será aún mayor entre los jueces administrativos y respectivos tribunales administrativos, quienes en sus fallos debían tomar la importante decisión de que precedente iban aplicar, si el precedente constitucional, o el del Consejo de Estado máxima autoridad en lo Contencioso administrativo; de una u otra forma, la

argumentación de sus fallos debía ser amplia, sustanciosa y muy bien fundamentada para poder apartarse de uno u otro precedente.

Este relato, evidencia el limbo jurídico a los que se vieron sometidos los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición, pues no se debe olvidar que uno de los pilares fundamentales en los que descansa el Estado social de derecho es el de la seguridad jurídica, el cual consiste en que a los administrados se les debe garantizar el acceso a la administración de justicia, y obtener una pronta resolución de sus diferencias respetándole su debido proceso. El hecho de generarse posiciones tan diversas no ayuda a desarrollar ni alcanzar los principios y valores constitucionales, contrario a eso lo que existía era un caos interminable, y una incertidumbre latente, pues los demandantes al presentar sus demandas basados en un precedente determinado, debían esperar con mucha angustia para ver cuál posición adoptaba el fallador judicial.

Toda esta situación de inseguridad jurídica, fue superada recientemente, ello gracias a la sentencia de unificación de la sala plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, adiada 28 de agosto de 2018. (Sentencia del 28 de Agosto, 2018), por medio de la cual se acoge la posición sostenida por el Corte Constitucional a partir de las plurimencionadas sentencias C- 258 de 2013, y SU 230 de 2015, en el sentido de cómo se debe liquidar la pensiones de los beneficiarios del régimen de transición, en esta oportunidad la sala plena manifiesta que el IBL que se debe tener en cuenta en el régimen de transición para liquidar las pensiones es el establecido en el inciso 3 del artículo 36 de la ley 100 de 1993, y en artículo 21 de la ley 100 de 1993, sostiene que el legislador fijo un elemento el IBL, para que cumpliera con la finalidad no solo de unificar la base de la pensión para todos aquellos que estaban próximos a pensionarse, sino como manifestación de los principios de solidaridad, universalidad y sostenibilidad financiera para garantizar la viabilidad futura del sistema general de pensiones.

CONCLUSIONES

Actualmente podemos decir que existe una seguridad jurídica, cuando hablamos del Ingreso Base de Liquidación aplicable a los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición, puesto que los organismos colombianos de cierre lograron ponerse de acuerdo, por lo tanto, hoy en día se cuenta con una jurisprudencia unificada al respecto, se ha superado la incertidumbre que nublaban estos casos, esta situación le permite a todo aquel que piense acudir a la administración de justicia, saber cuál puede ser la decisión que tomará el fallador.

Sin embargo, consideramos que esta última determinación adoptada por las altas cortes, no es la más favorable para estos ex servidores públicos, por cuanto, con la tesis que venía manejando la sala plena de la sección segunda del Consejo de Estado, en la sentencia del 04 de agosto de 2010, las liquidaciones y reliquidaciones de las pensiones eran mucho más altas. Así concluye este análisis, no sin antes advertir que el operador jurídico, como las administradoras de pensiones, deben someterse al precedente vinculante de la Corte Constitucional al momento de estudiar un caso de transición, y deben ser analizados en cada caso particular en concordancia con la sentencia del 28 de agosto de 2018 proferida por el Consejo de Estado, como referente obligatorio a partir de su vigencia.

REFERENCIA BIBLIOGRAFIA

- Constitución Política de Colombia. (1991). Bogota, Cundinamarca, Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Ley 100. (1993). Ley 100 de 1993. Bogota, Cundinamarca, Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html
- Quintero Sepúlveda, Á. (s.f.). Pensiones del sector público, La transición continúa, Jurisprudencia de las Altas Cortes. Librería Jurídica Sánchez R. LTDA.

- Aguirre Moreno, Jairo Antonio. Extensión y Unificación de la Jurisprudencia. Director, Carlos Hernández, Arturo. Centro de Investigaciones, Facultad de Derecho, Universidad Libre, Especialización en Derecho Administrativo. Bogotá D.C. 2015.
- Sentencia 596 de 1997, de fecha 20 de Noviembre de 1997, Expediente D-1679, Corte Constitucional, Sala Plena, Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.
- Sentencia C 258-2013, de fecha 07 de Mayo de 2013, Sala Plena de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Sentencia SU 230 de 2015, de fecha 29 de Abril de 2015, Sala Plena de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Sentencia del 04 de Agosto de 2010, con número de radicación 25000-23-25-000-2006-07509-01, Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- sección segunda, Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.
- Sentencia 17 de Marzo de 2011, con número de radicación 13001-23-31-000-2006-00577-01 (1559-10), Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- sección segunda, subsección B - Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.
- Sentencia del 25 de febrero de 2016, Expediente (-25000234200020130154101-), Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- sección segunda, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.
- Sentencia del 28 de agosto de 2018, Expediente 52001-23-33-000-2012-00143-01, Consejo de Estado- Sala plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: César Palomino Cortés.