



Sentencia 2014-01302 de 2020 Consejo de Estado

PENSIÓN DE JUBILACIÓN SERVIDOR PÚBLICO / INDEXACIÓN MESADA PENSIONAL / PERDIDA DE VALOR ADQUISITIVO DE LA MESADA PENSIONAL

En casos como el que se analiza, se debe tener en cuenta que la entidad de previsión debe, por razones de equidad, efectuar el reconocimiento de la pérdida del valor adquisitivo de la moneda y, en ese orden, resulta adecuado que se compense dicha pérdida con la aplicación de la fórmula de actualización (indexación), al atender la naturaleza de tracto sucesivo de la prestación social. [...] [D]ebe prevalecer el derecho de la demandante a recibir una mesada pensional que no resulte menguada por la depreciación del valor de la moneda y teniendo en cuenta que el tiempo que se tomó la entidad para expedir el acto de reconocimiento, implicó un menoscabo en su ingreso, que le corresponde asumir a Colpensiones. Así pues, iría en contravía de los postulados constitucionales (Artículos 48 y 53 de la Constitución), que se le atribuya a la accionante la carga de asumir la merma en su mesada pensional derivada del tiempo que se tardó el ente accionado en reconocer su derecho legítimo e irrenunciable a no padecer las fluctuaciones que conlleva la devaluación. Dicho de otra forma, la entidad demandada debía garantizarle a la pensionada que no sufriera los efectos negativos de la pérdida de valor adquisitivo de su mesada pensional, en tanto ello, además de no tener justificación, afecta su derecho a recibir integralmente el ingreso.

FUENTE FORMAL: CP - ARTÍCULO 48 / CP - ARTÍCULO 53

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "A"

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 25000-23-42-000-2014-01302-01(2319-17)

Actor: ANA ELSY DONATO MOLINA

Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

Referencia: PENSIÓN DE JUBILACIÓN

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, quien actúa por intermedio de apoderado, contra la sentencia proferida el 14 de julio de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el Artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), la señora Ana Elsy Donato Molina, formuló demanda ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en orden a que se declare la nulidad de las siguientes Resoluciones: i) 08986 del 13 de abril de 2010, emitida por la Gerencia del Instituto de Seguro Social (ISS), Seccional Cundinamarca y D. C., por medio de la cual se negó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez solicitada, ii) 016733 del 25 de mayo de 2011, que resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la anterior decisión y iii) 03684 del 29 de agosto de 2011, mediante la que se decidió el recurso de apelación presentado y se confirmó la resolución denegatoria.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a Colpensiones a reconocer y pagar la pensión de jubilación por vejez a partir del 1° de febrero de 2010; liquidar el monto pensional con el 75 % sobre el promedio salarial de todo lo devengado durante el último año de servicio; cancelar las mesadas pensionales adeudadas con los ajustes anuales correspondientes hasta que sea incluida en nómina de pensionados; y dar cumplimiento al fallo de conformidad con lo establecido en el Artículo 187 del CPACA.

1.1.2. Hechos

Como hechos relevantes, el apoderado de la demandante señaló lo siguiente:

i) La señora Ana Elsy Donato Molina nació el 17 de junio de 1954, luego para el 1° de abril de 1994 contaba con más de 39 años de edad,

por lo que es beneficiaria del régimen de transición previsto en el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

- ii) Se retiró definitivamente del servicio el 31 de enero de 2010, al reunir 1.125 semanas de cotización en el sistema de pensiones.
- iii) El 10 de agosto de 2009, solicitó al Instituto de Seguro Social (ISS), hoy Colpensiones, el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, por considerar que reunía los requisitos legales para tal fin. El ISS mediante la Resolución 08986 del 13 de abril de 2010, negó dicha petición al considerar que no efectuó aportes pensionales a dicha entidad con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, de suerte que no se pueda estudiar su prestación a la luz del régimen consagrado en la Ley 71 de 1988.
- iv) Una vez notificada la decisión, interpuso los recursos correspondientes. El 25 de mayo de 2011, el ISS, a través de la Resolución 016733, decidió el recurso de reposición en el sentido de confirmar la providencia atacada.
- v) Mediante la Resolución 03684 del 29 de agosto de 2011, el ISS resolvió el recurso de apelación en igual forma.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales se señalaron los Artículos 1, 2, 13, 29, 48, 53, 58, 90 y 209 de la Constitución Política; 10 del Código Civil; 5 del Decreto 3135 de 1968; 1, 7, 68, 73 y 99 del Decreto 1848 de 1969; 4 y 45 del Decreto 1045 de 1978; 7 de la Ley 71 de 1988; 36 de la Ley 100 de 1993; 1º del Decreto 2709 de 1994; 1, 2 y 3 del CPACA; y el parágrafo transitorio 4 del Acto Legislativo 01 de 2005.

Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado de la demandante expuso que el ISS al no reconocer la pensión con base en el régimen de transición previsto en la ley 100 de 1993, violó su derecho fundamental a la igualdad. Argumentó que es incuestionable que la señora Donato Molina contribuyó y cotizó durante toda su vida laboral en los sectores público y privado al sistema de pensiones en el régimen de prima media con prestación definida, por un espacio superior a 21 años, y, por ello, no existe justificación para que se le niegue el reconocimiento pensional que se pretende.

En esa dirección, indicó que no es de recibo que la entidad accionada decidiera negar la prestación pensional y omitiera la aplicación de la Ley 71 de 1988, con base en el memorando GNAPO 01586 de febrero de 2004, proferido por la Gerencia Nacional de Atención al Pensionado del ISS, que derogó la Ley y la Constitución al indicar que el trabajador que acredite aportes únicamente con el sector público o exclusivamente con el sector privado, antes de la entrada en vigencia del sistema general de pensiones, no tendría derecho a que se le aplicara la referida Ley 71, sino la Ley 100 de 1993; lo que significa, a su juicio, que la administración legisló en materia de seguridad social y determinó condiciones, reglas y circunstancias que la norma no previó.

1.2. Contestación de la demanda

Colpensiones, por intermedio de apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones; no obstante, el memorial de sustentación fue allegado en forma extemporánea al proceso.¹

1.3. La audiencia inicial

El 27 de octubre de 2015, el magistrado instructor del proceso llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el Artículo 180 del CPACA.² En el trámite de esta se puso en conocimiento del despacho la Resolución GNR 275857 del 4 de agosto de 2014, proferida por la gerente nacional de reconocimiento de Colpensiones, mediante la cual se reconoció una pensión de vejez en favor de la señora Ana Elsy Donato Molina a partir del 1º de febrero de 2010, con fundamento en el régimen de transición del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y los Artículos 13 y 35 del Acuerdo 049 de 1990.

Teniendo en cuenta que el objeto del proceso era el reconocimiento pensional, el magistrado director de la audiencia le preguntó al abogado de la parte actora si la referida resolución satisfacía las pretensiones de la demanda, a lo que este respondió que en efecto el problema jurídico se había agotado con aquella, pero surgió a su vez controversia con respecto a la indexación de las mesadas desde el 1º de febrero de 2010 a septiembre de 2014.

En vista de ello, el problema jurídico a resolver se centró exclusivamente en determinar si la demandante tiene derecho al reconocimiento de la indexación por el pago tardío de la pensión o «la indexación por el periodo 1 de febrero de 2010 a septiembre de 2014».

1.4. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, mediante sentencia escrita proferida el 14 de julio de 2016,³ accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. Para tal efecto, se pronunció en estos términos:

- i) Aunque en la Resolución GNR 275857 del 4 de agosto de 2014, el ente de previsión reconoció la prestación pensional reclamada por la señora Donato Molina, las mesadas adicionales y atrasadas y dispuso su inclusión en nómina desde septiembre de 2014, no ordenó la indexación por el periodo del 1º de febrero de 2010 a septiembre de 2014, a pesar de que el derecho se causó en el año 2010.
- ii) Pese a que la resolución comentada indicó que la mesada pensional del 2010 fue de 3.145.783 pesos y en el 2014 ascendió a 3.407.590 pesos, esos valores solo demuestran el incremento natural de la prestación, mas no la indexación de los montos reconocidos en dicho

acto administrativo, los cuales se generaron desde el momento de la adquisición del estatus pensional (año 2010).

iii) Así, pues, Colpensiones debió incluir la correspondiente indexación para mantener el poder adquisitivo de la moneda por razones de justicia y equidad. Con fundamento en el inciso 4° del Artículo 187 del CPACA, ordenó que las sumas que resultaron en la Resolución GNR 275857 del 4 de agosto de 2014 fueran indexadas, mes por mes.

1.5. El recurso de apelación

Colpensiones, por conducto de apoderado, interpuso recurso de apelación⁴ que sustentó al indicar que la pensión de vejez solicitada no solo se encuentra reconocida, sino que se liquidó conforme a derecho, al aplicarse las normas correspondientes al caso y al incluirse en nómina de pensionados desde agosto de 2014, prestación que se pagó junto con un retroactivo de 166.282.527 pesos. En atención a ello, solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia teniendo en cuenta que la mesada se reconoció y se ha indexado conforme a la Ley 100 de 1993, es decir con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

1.6. Alegatos de conclusión en segunda instancia

1.6.1. La demandante

La señora Ana Elsy Donato Molina, guardó silencio durante esta etapa procesal.⁵

1.6.2. El demandado

Colpensiones, por intermedio de su apoderado, solicitó revocar lo decidido en primera instancia, con fundamento en lo expuesto en el recurso de apelación.⁶

1.7. El ministerio público

El procurador tercero delegado ante el Consejo de Estado rindió concepto⁷ en el que solicitó confirmar la sentencia de primera instancia que accedió a la pretensión de indexar la mesada pensional en favor de la demandante. Sostuvo, en síntesis, lo siguiente:

i) El apelante pretende conjugar dos situaciones, una en cuanto a la determinación del IBL, en consonancia con el Artículo 21 de la Ley 100 de 1993 y otra en cuanto a la actualización de dicho resultado, año por año, de acuerdo a la fórmula de traer a valor presente. Es así como, cumplido lo primero, que, entre otras, arrojó un retroactivo de 166.282.527 pesos, procede lo segundo, y es actualizar dicho valor en lo que corresponda año tras año, de tal forma que lo que se llegue a recibir sea equivalente a lo que se debía percibir, si la entidad demandada no hubiese incurrido en mora del pago de la mesada pensional.

ii) A partir de tal consideración, estimó que la sentencia de primera instancia se encuentra adecuada a derecho y por tanto debe recibir la confirmación del superior.

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

Consiste en determinar si le asiste derecho a la señora Ana Elsy Donato Molina a que el valor de su mesada pensional, determinado en la Resolución GNR 275857 del 4 de agosto de 2014, sea indexado mes a mes, debido a su tardío reconocimiento y pago por parte de Colpensiones.

2.2. Marco normativo

Sobre la indexación de mesadas pensionales

La jurisprudencia de esta Corporación⁸ ha entendido que la indexación es el mecanismo que se utiliza para revalorizar las obligaciones pensionales, con el ánimo de traer a valor presente las sumas que por el transcurso del tiempo han perdido poder adquisitivo.

Por su parte, la Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre el derecho a la indexación, tanto en sede de tutela como de control abstracto de constitucionalidad y ha indicado que, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 48 y 53 de la Constitución Política, la actualización monetaria de las mesadas tiene por finalidad evitar la disminución del poder adquisitivo de las pensiones con ocasión del tiempo comprendido entre el momento en el que la persona cumple los requisitos para pensionarse y cuando la prestación es efectivamente reconocida y pagada.⁹

Teniendo en cuenta ello, la jurisprudencia constitucional ha sido consistente al afirmar que el derecho a la indexación de la mesada pensional es un asunto de relevancia constitucional, en tanto que es una forma de materializar diversos principios y derechos fundamentales contenidos en la Constitución de 1991, tales como el principio de Estado Social de derecho, de *indubio pro operario* y los derechos a la igualdad y a la dignidad humana.¹⁰

A su vez, esta corporación ha indicado que el criterio de equidad es el que motiva el reconocimiento en vía judicial de la indexación de mesadas.

En la providencia del 20 de enero de 2011, se indicó lo siguiente:

Este tema del ajuste de valores o indexación ha sido tratado por la Corporación en relación con las condenas que profiere esta jurisdicción, con base en la concepción del Estado Social de Derecho que nos rige a partir de la Carta Política de 1991, y su dinámica gira alrededor de la vigencia de un orden justo, para lo cual se asignó a las autoridades la función de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado. Se ha llegado, incluso, a decretar de manera oficiosa la actualización de valores económicos. Sobre el particular son pertinentes las siguientes consideraciones expuestas en la sentencia de 15 de noviembre de 1995, dictada en el proceso No. (sic) 7760, Consejero Ponente Joaquín Barreto Ruíz:

[...]

El ajuste de valor autorizado por la ley, obedece al reconocimiento del hecho notorio de la constante y permanente devaluación de la moneda de nuestro país, que tratándose de servicios del Estado, fustiga y disminuye en forma continua el poder adquisitivo de sus ingresos.

Por lo anterior, en casos como el presente la indexación, no es sólo una decisión ajustada a la ley, sino un acto de elemental equidad, cuya aplicación por parte del juez tiene al más alto nivel de nuestro ordenamiento jurídico, como lo consagra expresamente la Carta en su Artículo 230, en armonía con aquellos preceptos de la constitución que, como atrás se dijo, le asignan a las autoridades la función de asegurar el cumplimiento de los fines sociales del Estado, el respeto a la dignidad humana y al trabajo, dentro de la vigencia de un orden justo.

Siguiendo este criterio jurisprudencial, en asuntos como el presente puede acudir al concepto de equidad y justicia para enmarcar dentro de él el ajuste de valor o indexación de las sumas que han de constituir la mesada pensional, dado que en un régimen de seguridad social concebido bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, como lo prevé la Constitución (art. 48), la pensión de jubilación ocupa un lugar privilegiado ya que constituye el ahorro que el trabajador ha realizado durante su vida laboral útil con la finalidad de garantizar su subsistencia, al alcanzar la tercera edad, en condiciones dignas y justas. Desde esta perspectiva el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, tomando para su liquidación sumas empobrecidas por los efectos inflacionarios, resulta contrario a los postulados anotados y constituye una desprotección de las personas de la tercera edad, cuyos derechos están constitucionalmente privilegiados.¹¹

De tal modo, para la actualización de las mesadas, el Consejo de Estado dispuso una fórmula,¹² ajustada a los principios del derecho laboral que hacen relevantes la aplicación de la justicia material y la equidad, por medio de la cual se permitiera una verdadera indexación del quantum con la finalidad de mantener el poder adquisitivo de las pensiones. En efecto, la mencionada operación se describió como se transcribe a continuación:

[...]

La suma insoluta o dejada de pagar, será objeto de ajuste al valor, desde la fecha en que se dejó de pagar hasta la notificación de esta sentencia, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

índice inicial

Donde el valor presente de la condena (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de pagar al pensionado, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor vigente a la fecha de notificación de esta sentencia, entre el índice inicial, que es el vigente al causarse cada mesada pensional.

Por tratarse de una obligación de tracto sucesivo, la entidad demandada aplicará la fórmula separadamente, mes por mes, empezando por la primera mesada pensional que devengó el actor sin actualizar, y para los demás emolumentos (primas), teniendo en cuenta que el índice aplicable es el vigente al causarse cada una de las prestaciones.

De acuerdo a lo expuesto, hay lugar a ordenar la indexación de las mesadas pensionales, mes por mes, cuando por efecto del paso del tiempo se ha perdido de manera ostensible y considerable su poder adquisitivo.

Teniendo en cuenta los principios de justicia y equidad, las sumas devengadas al momento de la causación del derecho deben ser actualizadas a la fecha en que este sea reconocido, pues de no ser así el beneficiario de la prestación sufriría las consecuencias de la pérdida del poder adquisitivo.

2.3. Hechos probados

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, se puede establecer lo siguiente:

2.3.1. Sobre la fecha de nacimiento de la demandante

La señora Ana Elsy Donato Molina nació el 17 de junio de 1954, según consta en su registro civil de nacimiento.¹³

2.3.2. Sobre la reclamación de las prestaciones en litigio

La demandante se retiró del servicio a la Fiscalía General de la Nación, el 30 de enero de 2010.¹⁴

Solicitó ante el Instituto de Seguro Social el reconocimiento pensional al que tenía derecho a través de escrito radicado el 10 de agosto de 2009, petición que fue negada por medio de la Resolución 08986 del 13 de abril de 2010.¹⁵

El 16 de noviembre de 2013, la accionante requirió por segunda vez el reconocimiento y pago de su pensión de vejez a Colpensiones, a través de memorial radicado con el número 2013_8220680-2013_9078074.¹⁶

Por medio de la Resolución GNR275857 del 4 de agosto de 2014, proferida por la gerente nacional de reconocimiento de Colpensiones, se reconoció y ordenó el pago de una pensión mensual vitalicia de vejez a la señora Donato Molina.¹⁷ En dicho acto administrativo se dispuso lo siguiente frente a su liquidación:

Que a partir de lo anteriormente enunciado se procedió a realizar la liquidación de la prestación reconocida, la cual se resume de la siguiente manera:

IBL: $4,065,501 \times 75.00 = \$3,049,126$

SON: TRES MILLONES CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO VEINTISEIS PESOS M/CTE.

Para el análisis de la pensión reconocida, se tomó en cuenta que el (la) peticionario (a) cumple con los requisitos para los siguientes tipos de pensión, siendo aplicada por favorabilidad el indicado en la columna «Aceptada Sistema»:

[...]

Esta pensión estará a cargo de: [...] Colpensiones por 7493 días con valor cuota \$3,049,126.00

El disfrute de la presente pensión será a partir de 1 de febrero de 2010.

Posteriormente, el Artículo 1° de la mentada resolución, dispuso el reconocimiento pensional de la forma que a continuación se transcribe:

ARTÍCULO PRIMERO: Reconocer el pago de una pensión de VEJEZ a favor del (la) señor (a) donato molina ana elsy, ya identificado (a), en los siguientes términos y cuantías:

Valor mesada a 1 de febrero de 2010 = 3,049,126

2011	3,145,783.00
2012	3,263,121.00
2013	3,342,741.00
2014	3,407,590,00

2.4. Caso concreto

El aspecto a abordar consiste en determinar si correspondía, en el acto de reconocimiento pensional, indexar las mesadas pensionales que se generaron desde el 1° de febrero de 2010 hasta el 1° de septiembre de 2014 en favor de la demandante.

En casos como el que se analiza, se debe tener en cuenta que la entidad de previsión debe, por razones de equidad, efectuar el reconocimiento de la pérdida del valor adquisitivo de la moneda y, en ese orden, resulta adecuado que se compense dicha pérdida con la aplicación de la fórmula de actualización (indexación), al atender la naturaleza de tracto sucesivo de la prestación social.

En ese orden de ideas, debe prevalecer el derecho de la demandante a recibir una mesada pensional que no resulte menguada por la depreciación del valor de la moneda y teniendo en cuenta que el tiempo que se tomó la entidad para expedir el acto de reconocimiento, implicó un menoscabo en su ingreso, que le corresponde asumir a Colpensiones.

Así pues, iría en contravía de los postulados constitucionales (Artículos 48 y 53 de la Constitución), que se le atribuya a la accionante la carga de asumir la merma en su mesada pensional derivada del tiempo que se tardó el ente accionado en reconocer su derecho legítimo e irrenunciable a no padecer las fluctuaciones que conlleva la devaluación.

Dicho de otra forma, la entidad demandada debía garantizarle a la pensionada que no sufriera los efectos negativos de la pérdida de valor adquisitivo de su mesada pensional, en tanto ello, además de no tener justificación, afecta su derecho a recibir integralmente el ingreso.

Así las cosas, para este asunto, la indexación hace referencia a la actualización del valor nominal a uno real o actual, ya que este ha sido

reducido por la pérdida del valor de la moneda (inflación) con el lapso que tomó la entidad para el reconocimiento del estatus causado cuatro años antes-

En ese orden, al examinar la Resolución GNR275857 del 4 de agosto de 2014, se tiene que en ella se realizó el correspondiente reconocimiento pensional de vejez al que tenía derecho la accionante y que solo se incrementó el monto de la mesada, desde el 1° de febrero de 2010 hasta la fecha de inclusión en nómina de pensionados (1° de septiembre de 2014), esto es, únicamente se hizo el incremento anual que la Carta Política dispuso explícitamente, sobre la obligación de reajustar el valor de todas las mesadas pensionales, el cual se realiza de conformidad con el índice de precios al consumidor fijados por el DANE, año a año, tal como se refleja en la siguiente información tomada del citado acto:

AÑO				
2010	2011	2012	2013	2014
\$3.049.126	\$3.145.783	\$3.263.121	\$3.342.741	\$3.407.590

Significa lo anterior que el incremento anual que se determinó en el cuadro que antecede difiere del ajuste al valor que se examina en esta providencia, lo cual encuentra asidero en el hecho de que al aplicar la fórmula establecida por el Consejo de Estado para traer a valor presente sumas de dinero, el resultado arrojado es diferente al que fue plasmado en dicho acto administrativo como a continuación se muestra:

$$\text{Renta final (renta actualizada)} = \text{Renta inicial} \times \frac{\text{IPC final}}{\text{IPC inicial}}$$

IPC inicial

La Sala realizó el ejercicio de indexar el monto de la pensión (\$3.049.126) en el que se tomó el IPC inicial de enero de 2010 (71,69) y el IPC final de agosto de 2014 (81,73) que arrojó el siguiente resultado:

Valor mesada	IPC inicial	IPC final	Mesada actualizada
\$3.049.126	71,69	81,73	\$3.476.148

El anterior cuadro deja ver que la mesada pensional de la señora Donato Molina, para el momento en el que fue reconocida la prestación, esto es en agosto de 2014, correspondía efectivamente \$3.476.148, luego de aplicar la fórmula de indexación. Dicho valor presenta una diferencia con el establecido en la resolución que se censura, como a continuación se muestra:

Mesada Reconocida 2014	Mesada indexada	Diferencia
\$3.407.590	\$3.476.148	\$68.558

Luego de ese simple ejercicio matemático se logra advertir que el valor de la mesada no se encuentra indexado, como es debido, lo que implica una vulneración del derecho fundamental a la seguridad social de la pensionada, en tanto no permite que su ingreso mantenga un valor adquisitivo debidamente actualizado. De este modo, dada la naturaleza de la prestación, la devaluación, con incidencia en el monto pensional, tiende a perpetuarse en el tiempo si no es corregida.

Aunado a lo anterior, la decisión del tribunal de ordenar la aplicación de la fórmula de actualización al tomar como índice final la fecha de ejecutoria de la sentencia, toda vez que la devaluación monetaria subsiste, se encuentra ajustada a los criterios que fundamentan la indexación. No se puede perder de vista que por tratarse de una obligación de tracto sucesivo la fórmula de indexación de traer a valor presente el monto reconocido debía aplicarse de forma separada, mes por mes y no solo efectuar el incremento natural que toda mesada pensional recibe anualmente, como lo hizo la entidad demandada.

De manera que como lo ha sostenido esta Sala, la indexación de la mesada obedece al hecho notorio de la constante y permanente devaluación de la moneda, que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponerla, en casos como el que se estudia, es una decisión ajustada a los principios que inspiran el derecho laboral, entre ellos, el de equidad.

En suma, se deben aplicar criterios de justicia y equidad, tal como lo hizo el *a quo*, para no permitir que a la demandante se le vulneren sus derechos por parte de la demandada al llevar a cabo el reconocimiento del monto de su pensión, con un valor que no corresponde, toda vez que Colpensiones no hizo ningún tipo de actualización que permitiera proteger el poder adquisitivo del dinero ante los fenómenos inflacionarios derivados del paso del tiempo y del cambio de las condiciones económicas, pues, se reitera, la entidad confundió el incremento anual de la mesada pensional con la indexación.

3. Conclusión

Con los anteriores argumentos se concluye que la mesada pensional reconocida por Colpensiones por medio de la Resolución GNR275857 del 4 de agosto de 2014, a la señora Ana Elsy Donato Molina, debió incluir la correspondiente indexación para mantener el poder adquisitivo de la moneda, por razones de justicia y equidad.

Decisión de segunda instancia

Según se ha expuesto, se impone confirmar la sentencia apelada que ordenó indexar los valores comprendidos entre el 1° de febrero de 2010 al

1º de septiembre de 2014, toda vez que no prosperan los argumentos esbozados en el recurso de apelación.

4. De la condena en costas

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016,¹⁸ respecto de la condena en costas en vigencia del cpaca, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo.

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Asimismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) y la complejidad e intensidad de la participación procesal; que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas, que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Conforme a las anteriores reglas, y en atención a lo dispuesto en los numerales 1 y 8 del Artículo 365 del Código General del Proceso,¹⁹ la Sala se abstendrá de condenar en costas de segunda instancia a la entidad demandada, teniendo en cuenta que, aun cuando el recurso de apelación que interpuso fue resuelto desfavorablemente, la apoderada de la señora Ana Elsy Donato Molina no presentó alegatos de conclusión en este trámite, esto es, guardó silencio.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

Confirmar la sentencia del 14 de julio de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, dentro del proceso instaurado por la señora Ana Elsy Donato Molina contra Colpensiones.

Devolver el expediente al despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

Avm

constancia: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el Artículo 186 del CPACA.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folio 97.

2. Folios 117 a 119.

3. Folios 135 a 139.

4. Folios 147 a 149.

5. Folio 193.

6. Folios 185 a 186.

7. Folios 187 a 192.

8. Ver, entre otras, las siguientes sentencias: de febrero 18 de 2010, radicación 25000-23-25-000-2003-07987-01(0836-08), C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, abril 12 de 2012, radicación 25000-23-25-000-2008-00800-01(0581-10), C. P. Gerardo Arenas Monsalve (q.e.p.d.).

9. Corte Constitucional, sentencia SU-637 de 2016, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

10. Véanse los siguientes pronunciamientos: sentencias SU-120 de 2003, C-862 de 2006, SU-1073 de 2012 y SU-415 de 2015.

11. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, Subsección B, M. P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, radicado 54001-23-31-000-2005-01044-01 (1135-10).

12. Concretamente, según lo dispuesto por el Consejo de Estado en Sentencias 25000 23 25 0001999 6877 01 y 25000 23 25 000 1998 4042 01 M.P.: Dr. Ana Margarita Olaya Forero. Cfr. Sentencia T-098 de 2005, Corte Constitucional.

13. Folio 3.

14. Folios 16 a 18.

15. Folios 31 a 33.

16. Folio 113.

17. Folios 113 a 115.

18. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, radicado 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), C. P. William Hernández Gómez.

19. «1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación (...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación».

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 15:16:57