

**INDEXACION DE LA PRIMERA MESADA PENSIONAL – Reconocimiento.  
Requiere pérdida del poder adquisitivo**

La indexación de la primera mesada se produce, cuando habiendo ocurrido el retiro del servicio en un año determinado, el pensionado alcanza a completar los demás requisitos para acceder al derecho cuando ha transcurrido uno o más años después del retiro, de modo que con ese transcurso de tiempo, el salario con que se liquidaría la pensión habría sufrido detrimento; sin embargo, en casos como el que se analiza, en que el retiro del servicio y el cumplimiento de todos los requisitos para acceder al derecho pensional se cumplieron en el mismo año, e incluso, el reconocimiento también se efectuó en él, no puede hablarse de pérdida del poder adquisitivo del ingreso base con que se liquidó la pensión, pues no transcurrió un tiempo que diera lugar a la referida depreciación; por el contrario, al haber sido reconocida la pensión en el 100% del salario, de acuerdo con la convención colectiva que lo cobijaba, siguió percibiendo la misma remuneración que hubiera seguido recibiendo, en caso de haber continuado laborando.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION “A”**

**Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

Bogotá, D.C., siete (7) de marzo de dos mil trece (2013).

**Radicación número: 76001-23-31-000-2008-01205-01(1995-11)**

**Actor: GERSAIN DAZA**

**Demandado: MUNICIPIO DE PALMIRA**

**APELACIÓN SENTENCIA  
AUTORIDADES MUNICIPALES**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante, contra la sentencia proferida el 20 de mayo de 2011 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

## **ANTECEDENTES:**

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, GERSAIN DAZA solicita al Tribunal declarar nula la Resolución No. 1149 de agosto 8 de 2002 expedida por el Secretario de Servicios Administrativos y la Coordinadora del Proceso de Apoyo a la Administración y Dirección del Recurso Humano del municipio de Palmira y el oficio de diciembre 27 de 2002, suscrito por la Coordinadora de Recursos Humanos del municipio de Palmira en cuanto se negó la indexación de la primera mesada pensional.

Como consecuencia de tal declaración pide que se ordene reconocer la primera mesada pensional indexada desde julio 16 de 2002, con los reajustes del IPC e incluir tales valores en nómina; reconocer y pagar todas las diferencias que surjan a causa de la indexación ordenada, con los aumentos anuales del IPC hasta cuando empiece a pagarse la pensión indexada; en caso de incumplimiento de la sentencia, reconocer intereses comerciales y moratorios al tenor de lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del C.C.A. y ordenar el pago de costas y gastos procesales a cargo de la entidad accionada.

Relata el actor que laboró como empleado público al servicio del municipio de Palmira y se reconoció pensión a su favor mediante Resolución No. 1149 de 2002.

Comenta que empezó a devengar su pensión de jubilación a partir del 16 de julio de 2002, teniendo en cuenta el 100% de la última asignación devengada, sin que se hubiera indexado el ingreso base de liquidación, razón por la cual radicó petición tendiente a que se indexara la misma.

Menciona que la solicitud de indexación fue negada mediante oficio de diciembre 27 de 2007, a pesar de que existen fundamentos jurisprudenciales para acceder a lo solicitado.

Sostiene que el periodo a indexar comprende entre abril 7 de 1991, en vigencia de la Constitución Política y el 21 de julio de 2000 cuando fue reconocida la pensión.

Considera que con la decisión acusada se infringen normas superiores de rango constitucional y se desconocen los derechos del pensionado.

#### **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal denegó las peticiones de la demanda.

Sostuvo que si bien es cierto la Corte Constitucional ha reconocido el derecho que tienen los pensionados a mantener el poder adquisitivo de sus prestaciones, no solo en cuanto a la actualización de las mesadas pensionales, sino también la indexación de la primera mesada, esta última solo se predica de las pensiones que han sido reconocidas cuando ha transcurrido un tiempo considerable respecto del momento del retiro del servicio.

Precisa que en el caso del actor no ocurrió pérdida del poder adquisitivo, toda vez que el retiro del servicio se produjo el 15 de julio de 2002 y la pensión fue reconocida a partir del 15 de julio de ese mismo año, razón por la cual no es viable acceder a lo reclamado.

## LA APELACIÓN

Inconforme con la sentencia del Tribunal, el demandante, por conducto de apoderado, la apeló en la oportunidad procesal. Afirmó que el derecho que se pretende es el incremento de la pensión conforme lo ordena el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 y/o la indexación del periodo comprendido entre el 1º de abril de 1994, fecha en que fue reconocida la pensión convencional de jubilación y la fecha de su efectividad, de modo que se fije adecuadamente el valor de la mesada.

Sostiene que, contrario a lo que se afirma en la sentencia, la indexación de la pensión no es una medida excepcional, sino una regla general y la pérdida del poder adquisitivo de las pensiones no solo afecta a quienes han sido pensionados cuando transcurre un espacio de tiempo considerable entre el retiro y el reconocimiento efectivo.

Refiere que, en todo caso, si el ingreso base de liquidación se ve afectado por la pérdida de poder adquisitivo de la moneda, debe ser indexado.

Precisa que la interpretación que el juzgador le da a la indexación, fue el criterio que se tenía con anterioridad a la sentencia de casación de julio 31 de 2007 con radicado No. 29.022, pues lo que busca la indexación no es establecer un incremento o un mayor valor a la deuda inicial, sino evitar la disminución del patrimonio del trabajador, a causa de la depreciación monetaria.

Considera que las razones de llevar al valor presente las

cotizaciones que un trabajador ha hecho al sistema de seguridad social, consisten en que no sean desfavorablemente afectadas por la pérdida de su poder adquisitivo, dado el transcurso del tiempo.

Sostiene que como las cotizaciones son un pago de tracto sucesivo y presuponen que se afecte su poder adquisitivo durante todo el tiempo en que se hacen, por tal razón deben ser indexadas.

Aduce que la decisión acusada vulnera normas legales y constitucionales pues la pensión debe ser indexada teniendo en cuenta alguno de los dos supuestos siguientes: a) con el IPC del 2002, como lo ordena el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 o b) indexación del periodo comprendido entre el 1º de abril de 1994 y el 16 de julio de 2002, cuando se reconoció la pensión convencional.

#### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el Agente del Ministerio Público rindió concepto en el que solicitó confirmar la sentencia de primera instancia. Dijo, en síntesis, lo siguiente:

La pensión de jubilación del demandante no perdió su poder adquisitivo; por el contrario, éste se mantuvo, toda vez que el retiro del servicio se produjo el 15 de julio de 2002 y la pensión se ordenó reconocer a partir del 16 de julio de 2002, por lo que al no haber transcurrido ningún día entre el retiro y la fecha efectiva del reconocimiento, las pretensiones no tienen vocación de prosperidad.

Se decide, previas estas

### **CONSIDERACIONES**

Se trata de establecer la legalidad de la Resolución No. 1149 de 8 de agosto de 2002 expedida por el Secretario de Servicios Administrativos y la Coordinadora del Proceso de Apoyo a la Administración y Dirección del Recurso Humano del municipio de Palmira y el oficio 400-043-003.1750 de diciembre 27 de 2007, expedido por la Coordinadora de Recursos Humanos del mismo municipio, mediante las cuales se reconoció y ordenó el pago de la pensión de jubilación a favor de Gersain Daza y se negó la indexación de la primera mesada, respectivamente.

El demandante laboró en el municipio de Palmira, en calidad de empleado público<sup>1</sup>, en donde ocupó el cargo de Celador, grado 01. A causa del tiempo servido, el municipio le reconoció la pensión convencional de jubilación, en la forma y términos descritos en la Resolución No. 1149 de agosto 8 de 2002 (fls. 6 y 7).

De conformidad con lo señalado en la precitada resolución, el demandante estuvo laborando al servicio del municipio de Palmira hasta el 15 de julio de 2002 y la pensión fue reconocida a partir del 16 de julio de ese mismo año; además, el monto de la prestación correspondió al 100% del último salario devengado en ese mismo año, es decir, la suma de \$978.772, tal como se señaló en el acto acusado.

---

<sup>1</sup> Según consta en la certificación visible a folio 19.

El demandante consideró que tenía derecho a la indexación de su primera mesada, razón por la cual formuló petición el 30 de noviembre de 2007 (fl. 65). Como quiera que el actor no justificó su solicitud, mediante oficio de esa misma fecha, la Coordinadora de Recursos Humanos del municipio de Palmira, solicitó expresar las razones que llevaron a tal requerimiento, toda vez que la administración municipal consideraba que no había lugar a reconocimiento alguno por ese concepto<sup>2</sup>, lo que implicó negar lo reclamado, hasta tanto no se indicaran los motivos que le servían de sustento.

La jurisprudencia de esta Corporación<sup>3</sup> ha entendido que la indexación de la primera mesada 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 el poder adquisitivo, ello en aplicación de los principios de equidad y justicia.

Entre tanto, la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho a la indexación de la primera mesada se origina cuando se hubiera producido una depreciación considerable del ingreso base con que ha de liquidarse la prestación y la pérdida del poder adquisitivo de ella; así se sostuvo en la sentencia cuyo aparte se transcribe:

“Más recientemente, en Sentencia T-799 de 2007, la Sala Tercera de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional reiteró la posición que viene indicándose al señalar que para efectos de determinar la titularidad del derecho a la indexación de la

---

<sup>2</sup> Como consta en oficio visible a folio 66.

<sup>3</sup> Ver, entre otras, las siguientes sentencias: de febrero 18 de 2010, Radicación número: 25000-23-25-000-2003-07987-01(0836-08), Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, abril 12 de 2012, Radicación número: 25000-23-25-000-2008-00800-01(0581-10), Consejero Ponente Gerardo Arenas Monsalve.

primera mesada pensional, resultaba irrelevante que la pensión tuviera origen legal o convencional, pues **el derecho implícito en esta garantía es atribuible a cualquier pensionado que hubiera sufrido los efectos negativos de la pérdida de valor adquisitivo de su pensión.** Así se refirió la Sala al punto en debate:

“...si en gracia de discusión se aceptara que la pensión vitalicia de jubilación reconocida al actor por la entidad accionada es de origen legal o convencional, asunto que tampoco le corresponde a la Corte entrar a definir por este mecanismo constitucional, esta condición, en criterio de esta Sala no constituye factor determinante para el reconocimiento de la indexación de la primera mesada pensional, en tanto que cualquiera que sea su origen de la prestación, es evidente la vulneración del derecho fundamental a la actualización de la primera mesada pensional del actor, al debido proceso, igualdad y mínimo vital, puesto que la depreciación considerable y la pérdida del poder adquisitivo de su mesada pensional amenazan sus condiciones de vida, de forma tal que hacen necesarias medidas urgentes de protección por esta vía de la acción de tutela, a la luz de las recientes decisiones de constitucionalidad proferidas por esta Corporación en las sentencias C-862 y C-891A de 2006.<sup>[19]</sup> (Sentencia T-799 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño)

La Sala precisó también que dicha interpretación era obligatoria a la luz de la fuerza vinculante de las sentencias de constitucionalidad C-862 y C-891A, ambas de 2006, que habían sido proferidas con el fin de llenar el vacío inconstitucional que impedía actualizar el valor real y monetario de las pensiones. Esta fuerza dispositiva venía impuesta –agregó la Sala– por la sentencia de unificación SU-120 de 2003, que reconoció como interpretación constitucional aquella favorable a la actualización monetaria de la primera mesada pensional.<sup>4</sup>

Es decir, hay lugar a ordenar la indexación de la primera mesada pensional, cuando por efecto del paso del tiempo se ha perdido de manera ostensible y considerable su poder adquisitivo y en las anteriores condiciones habrá de estudiarse si en el caso del demandante así ocurrió.

---

<sup>4</sup> Sentencia T-012/08, Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.



Tal como se expresó en la resolución de reconocimiento de la pensión, el demandante fue pensionado a partir del 16 de julio de 2002, por haberse aceptado su renuncia el 15 del mismo mes y año; y el monto de la pensión fue calculado con el salario devengado ese mismo año, lo que permite concluir que, en momento alguno, el poder adquisitivo del salario, que después se convirtió en pensión, sufrió la depreciación que dé lugar al reconocimiento de la indexación reclamada.

La indexación de la primera mesada se produce, cuando habiendo ocurrido el retiro del servicio en un año determinado, el pensionado alcanza a completar los demás requisitos para acceder al derecho cuando ha transcurrido uno o más años después del retiro, de modo que con ese transcurso de tiempo, el salario con que se liquidaría la pensión habría sufrido detrimento; sin embargo, en casos como el que se analiza, en que el retiro del servicio y el cumplimiento de todos los requisitos para acceder al derecho pensional se cumplieron en el mismo año, e incluso, el reconocimiento también se efectuó en él, no puede hablarse de pérdida del poder adquisitivo del ingreso base con que se liquidó la pensión, pues no transcurrió un tiempo que diera lugar a la referida depreciación; por el contrario, al haber sido reconocida la pensión en el 100% del salario, de acuerdo con la convención colectiva que lo cobijaba, siguió percibiendo la misma remuneración que hubiera seguido recibiendo, en caso de haber continuado laborando.

El demandante sostiene que, en virtud de lo decidido en la sentencia de la Sala de Casación Laboral del 31 de julio de 2007, Radicación No. 29022, Magistrado Ponente Camilo Tarquino Gallego, se debe dar una interpretación diferente a la ya expresada en esta providencia, razón por la cual se citará el aparte pertinente de dicha sentencia, para efectuar el análisis correspondiente, en

torno al caso concreto, así:

“Toda vez que la acusación se formula por la vía de puro derecho, no hay discrepancia en cuanto a los siguientes supuestos fácticos que encontró demostrados el sentenciador de alzada: que el actor prestó servicios a la Caja Agraria, entre el 8 de septiembre de 1971 y el **19 de septiembre de 1991**, y disfruta de la pensión de jubilación convencional otorgada por la demandada, **a partir del 24 de octubre de 1999**, en cuantía de \$345.239.43, conforme a la Resolución 00526 del 30 de abril de 2000.

...

El actual criterio mayoritario, que admite la actualización de la base salarial tratándose de pensiones legales causadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Constitución, impera también ahora para las extralegales, como sería el caso de las convencionales, según lo anotado.

Lo anterior porque, en verdad, no hay razón justificativa alguna para diferenciar, a un trabajador pensionado de acuerdo con la ley, con uno con arreglo a una convención, porque, valga agregar, el impacto del fenómeno económico de la inflación, lo padece tanto el uno como el otro, amén de que si la corrección monetaria no conduce a hacer más onerosa una obligación pensional, sino a mantener el valor económico de la moneda frente a su progresivo envilecimiento, su aplicación, respecto de pensiones extralegales, sean ellas convencionales o voluntarias, no altera de ninguna forma el acto inicial de reconocimiento, porque simplemente lo que se presenta es una actualización del monto para mantener su valor constante.”

En el caso analizado por la Corte Suprema de Justicia, según se resaltó, se trata de un empleado cuyo retiro del servicio se produjo en el año 1991 y el cumplimiento de los demás requisitos para acceder a su prestación ocurrió hasta el año 1999, es decir, transcurrieron 8 años entre el retiro y el reconocimiento pensional, lo que dio lugar a que el salario del último año de servicios, con base en el cual sería reconocida su pensión, 8 años después, hubiera sufrido la depreciación causada por el transcurso del tiempo, situación que hizo que el accionante fuera merecedor del reconocimiento de la indexación en la precitada sentencia.

Sin embargo, lo que en tal sentencia se debatía, además del referido derecho, consistía en la posibilidad de aplicar tal indexación a una pensión diferente a la legal, es decir, una pensión convencional; punto que en el presente caso no es materia de discusión, pues ya de tiempo atrás, la jurisprudencia ha aplicado tal indexación en garantía de los principios de equidad y justicia, tanto a pensiones legales como a las convencionales<sup>5</sup>.

Para la Sala es evidente que la indexación de la primera mesada sólo se reconoce cuando el salario base que sirve para liquidar la pensión ha sufrido pérdida de su poder adquisitivo, bien sea pensión legal o convencional, pero como en este caso no se probó que hubiera ocurrido tal depreciación, se impone confirmar la sentencia de primera instancia que denegó las pretensiones de la demanda.

De otra parte, en el recurso de apelación el accionante no solo se refiere a la indexación de su primera mesada pensional, sino también a la indexación de los aportes que efectuó al sistema; no obstante, tal solicitud no fue materia de reclamación en sede administrativa, razón por la cual, se entiende no agotada la vía gubernativa en cuanto a ese aspecto y no se hará pronunciamiento alguno sobre lo pertinente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección "A", administrando

---

<sup>5</sup> Ver, entre otras, Sentencia T-012/08 de la Corte Constitucional

justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 20 de mayo de 2011 que denegó las pretensiones de la demanda en el proceso promovido por Gersain Daza contra el municipio de Palmira, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

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

**GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**