

Determinación del INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN EN EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PENSIONAL – Determinación sobre el promedio de los aportes realizados durante toda la vida laboral / PRESCRIPCIÓN TRIENAL DE LAS MESADAS PENSIONALES / PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD- Aplicación

Como se extrae del contenido del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el IBL no hace parte del régimen de transición, y por tanto se define para quienes les falte menos de 10 años para obtener el estatus, por el promedio de lo cotizado en ese tiempo faltante, o por lo aportado durante toda la vida laboral si le es más favorable, que justo es el caso de la actora, quien por razones de su variable remuneración tiene un ingreso acumulado cuyo promedio le permite una liquidación pensional más beneficiosa. Por lo anterior, los cargos del recurso de apelación tienen vocación de prosperidad, y en consecuencia la demandante tiene derecho a que su pensión se reliquide a partir del ingreso acumulado y actualizado de toda su vida laboral; imponiéndose razones para revocar la sentencia que negó las pretensiones, para en su lugar, estimarlas con las particularidades que se explicarán. (...). Se desprende que los derechos laborales de los empleados públicos prescriben al cabo de 3 años contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se hizo exigible. En este orden, por efectos de la prescripción trienal, dado que la reclamación fue elevada el 22 de enero de 2010, el efecto fiscal de la reliquidación será a partir del 22 de enero del 2007, encontrándose afectados por la prescripción, las diferencias causadas con anterioridad a dicha fecha.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la determinación del ingreso base de liquidación de las pensiones del régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, ver: Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso administrativo, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, C.P.: César Palomino Cortés.

FUENTE FORMAL: LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 36 / LEY 33 DE 1985 / DECRETO 3135 DE 1968 – ARTÍCULO 41

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN “B”

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá, D.C., once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019).

Radicación número: 25000-23-42-000-2014-03084-01(0268-17)

Actor: MARÍA ELENA JIMÉNEZ DE CROVO

Demandado: FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA – FONPRECON

Tema: Reliquidación pensión de vejez - Régimen de transición Ley 100 de 1993 – IBL toda la vida laboral - Situación más favorable

I. ASUNTO

1. La Sala decide¹ el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la demandante, contra la sentencia de 25 de agosto de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección D, que negó las pretensiones de la demanda encaminadas a la reliquidación de la pensión de vejez con el ingreso base de liquidación (IBL) de toda la vida laboral. Procede a dictar sentencia una vez verificado que no hay irregularidades o vicios de nulidad que sanear.

II. ANTECEDENTES

La demanda y sus fundamentos²

2. Por conducto de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la demandante solicitó la nulidad del Oficio 20144000014031 del 21 de febrero y de la Resolución 271 del 30 de abril de 2014³, proferidos en su orden por la Subdirección de Prestaciones Económicas del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República y el Director General de la misma entidad, a través de los cuales se les negó la reliquidación de su pensión de jubilación con base en el IBL de toda la vida laboral y se confirmó la decisión.

3. Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho solicitó: (i) condenar a la demandada a reajustar la pensión de jubilación de la demandante a partir del 21 de julio de 2002⁴ con el 75% del promedio de los salarios devengados y cotizados durante toda la vida laboral actualizados anualmente con la variación del IPC y se incluyan los reajustes anuales y las mesadas adicionales de junio y diciembre; (ii) indexar las sumas reconocidas; (iii) dar aplicación a la sentencia en los términos de los artículos 192 y s.s. del C.P.A.C.A; y (iv) condenar en costas a la entidad demandada.

¹ El proceso ingresó al Despacho con informe de Secretaría del 4 de agosto de 2017. Folio 301.

² Visible a folios 1 a 29 del expediente.

³ Oficio No. 20144000014031

⁴ Día siguiente al retiro del servicio oficial.

4. La Sala se permite realizar un resumen de la situación fáctica relevante, así:

4.1 La demandante, señora María Elena Jiménez de Crovo ejerció los cargos de Congresista, Cónsul, Embajadora, Ministra de Despacho y, fue en ellos en donde obtuvo las mayores asignaciones salariales, a diferencia del último cargo de su etapa laboral como asesora de la Cámara de Representantes. Por ello, afirma que el IBL de toda su vida laboral es mayor al IBL del último año de servicios y por tanto le resulta más beneficioso para efectos del cálculo de su pensión de jubilación.

4.2 Indicó, que para el 01 de abril de 1994, fecha en la que entró en vigencia la Ley 100 de 1993 tenía más de treinta y cinco (35) años de edad por lo que argumentó ser beneficiaria del régimen de transición contenido en la citada ley.

4.3 Mediante resolución 462 del 12 de marzo de 2003 y con fundamento en el artículo 20⁵ del Decreto 2837 de 1986⁶, la entidad accionada le reconoció a la actora una pensión de jubilación a partir del 21 de julio de 2002, en cuantía de \$2.578.065.61, la cual fue liquidada con base en el 75% del promedio de salarios base de cotización **del último año de servicios.**

4.4 Contra esa decisión la actora interpuso recurso de reposición el cual fue desatado por la demandada mediante Resolución 1001 del 9 de julio de 2003⁷, confirmándola.

4.5 El 7 de noviembre de 2003 la actora, a través de apoderado, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución 462 y 1001 de 2003 en la que en subsidio solicitó **que se le declarase como beneficiaria del Régimen Especial de Congresista.**

4.6 En paralelo y sin haberse resuelto la demanda, el 22 de enero de 2010 la actora, **bajo un nuevo argumento,** le solicitó a la entidad demandada reajustar la pensión de jubilación, a partir del 21 de julio de 2002 **en cuantía del 75% del promedio de lo**

⁵ ARTÍCULO 20. PENSIÓN VITALICIA DE JUBILACIÓN. Los empleados del Fondo y del Congreso que sirvan o hayan servido veinte (20) años continuos o discontinuos en empleos oficiales y lleguen a la edad de cincuenta y cinco (55) años, tendrán derecho a que el Fondo les pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

PARÁGRAFO. A los empleados que a la fecha de expedición de la Ley 33 de 1985, hayan cumplido quince (15) años continuos o discontinuos de servicio, se les aplicará las disposiciones sobre edad de jubilación que regían con anterioridad a la citada ley.

⁶ Por el cual se expide el reglamento general sobre las condiciones y términos necesarios para el reconocimiento y efectividad de las prestaciones económicas a cargo del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

⁷ Visible a folio 115 del anexo 1

devengado en toda la vida laboral, con fundamento en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

4.7 La entidad demandada, a través de la Subdirección de Prestaciones Económicas y mediante Oficio No. 20104000000741 de 4 de febrero de 2010 le informó a la accionante que carecía de competencia para pronunciarse sobre la solicitud, hasta tanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁸ decidiera la demanda.

4.8 Mediante diversas⁹ peticiones posteriores, la demandante reiteró la solicitud del 22 de enero de 2010, las cuales fueron respondidas¹⁰ también negativamente, pero en particular tiene relevancia la que **puso fin a la actuación administrativa mediante Resolución No. 271 del 30 de abril de 2014¹¹ que confirmó el Oficio No. 20144000014031 del 21 de febrero de 2014**, a través del cual se negó la solicitud de reliquidación de la pensión de jubilación, por haber operado la cosa juzgada material en tanto el Consejo de Estado, mediante fallo del 10 de octubre de 2012, confirmó lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, mediante fallo del 13 de octubre de 2005 **en el que negó las pretensiones de reliquidación de la pensión de jubilación, de conformidad con el Régimen de Congresistas**.

4.9 Por considerar que las resoluciones acá demandadas agotan la vía gubernativa en un asunto distinto al resuelto en otrora por esta Corporación, la demandante presentó medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Normas vulneradas y concepto de la violación.

5. El apoderado de la parte demandante estimó como infringidas las siguientes disposiciones: Constitución Política, artículos 2, 48 y 53; Ley 4 de 1966, artículo 4; Decreto 1045 de 1978, artículo 45; Decreto 2837 de 1986, artículos 20 y 23; Ley 100 de 1993, artículos 11,31 y 36; Decreto 813 de 1994, artículos 2, 3 y 6; Decreto 2527 de 2000, artículo 4.

⁸ Sección Segunda, Subsección D

⁹ Solicitud del 16 de febrero de 2010, 28 de mayo de 2010, 13 de febrero de 2014

¹⁰ Respuesta del 24 de febrero de 2010, 19 de julio de 2010 y 21 de febrero de 2014.

¹¹ Proferida por el Director General del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, visible a folio 340 del Anexo No. 1

6. Como concepto de violación de las normas invocadas, consideró que los actos acusados están viciados de nulidad por cuanto:

7. **Desconocieron el principio de favorabilidad:** Debido a que omitieron que la actora cumplía los requisitos para ser beneficiaria del régimen de transición contenido en la Ley 100 de 1993 y no aplicaron el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que le permitía aplicar el IBL de toda la vida laborar, porque le resultaba más beneficioso que el IBL del último año de servicios o el promedio de lo devengado en el tiempo que le hacía falta para adquirir el derecho.

8. **Infringieron las normas en que debían fundarse:** Toda vez que los factores a tener en cuenta para calcular el IBL debieron ser los devengados por todo concepto al tenor del artículo 4 de la Ley 4 de 1966 y el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978 para el tiempo de servicio prestado hasta 1979 y entre el 12 de noviembre de 1992 y el 20 de julio de 2002, los factores de salario previstos en el artículo 23 del Decreto 3837 de 1986.

Contestación de la demanda¹²

9. La entidad demandada, mediante apoderado, se pronunció sobre los hechos de la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones incoadas por la parte actora con fundamento en los siguientes argumentos:

10. Alegó que al ser la actora beneficiaria del régimen de transición contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, lo que procede es la aplicación integral del régimen que la cobijaba con anterioridad a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, esto es el Decreto 2837 de 1986 que establece taxativamente en su artículo 23 los factores salariales sobre los que se calcula el IBL, con base en el último año de servicio.

La Sentencia Apelada¹³

¹² Visible a folio 137 a 145 del cuaderno principal.

¹³ Visible a Folios 207 a 218.

11. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante, con fundamento en los siguientes argumentos:

12. Que la demandante solicita que se le respete la edad, el tiempo y el monto establecido en el Decreto 2837 de 1986 con fundamento en el inciso 2 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y, a su vez, se le aplique el inciso 3 del citado artículo y ley, para que el Ingreso Base de Liquidación sea el de toda la vida laboral pero, para el *A quo* ello constituye una aplicación parcial del régimen de transición, lo que contraviene el principio de inescindibilidad de las normas.

13. Pese a lo anterior, reconoció que la jurisprudencia¹⁴ de esta Corporación ha dejado sentado que en algunos casos particulares es posible aplicar simultáneamente dos ordenamientos con fundamento en el principio de favorabilidad constitucional, sin embargo, concluyó que al presente caso, le era aplicable también el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 y por ello determinó que para valerse del inciso 3 del artículo 36 de la misma ley, era necesario que al 1º de abril de 1994 a la accionante le faltaran más de 10 años para adquirir el derecho a la pensión, lo cual no se cumplió porque tan solo le faltaban 4 años, 3 meses y 14 días.

14. En cuanto a la condena en costas, el Tribunal condenó a la demandante por ser el extremo vencido, al pago de las expensas¹⁵ causadas y en relación con la agencias en derecho¹⁶, al pago de la suma correspondiente al 2% del valor de las pretensiones formuladas conforme a los criterios formulados en el numeral 3.1.2 del Título Tercero, del acuerdo 1887 de 2003.¹⁷

Recurso de apelación¹⁸.

15. El apoderado de la demandante, interpuso recurso de apelación y argumentó que resultó equívoca la hermenéutica del tribunal de primera instancia, porque es incompatible con el artículo 53 de la Constitución Política, ya que el inciso 3 del artículo 36 de la Ley

¹⁴ Citó las siguientes: Sentencia del 8 de mayo de 2008, Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Radicación No. 76001233100020030404501 y Sentencia del 14 de septiembre de 2011, Consejo de Estado, Radicación No. 2500-23-25-000-2010-00031-01 (0899-11)

¹⁵ Gastos surgidos con ocasión del proceso

¹⁶ La compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte contraria.

¹⁷ Proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

¹⁸ Folios 225 a 236 del cuaderno principal.

100 de 1993 relativo al ingreso base de quienes deben esperar menos de 10 años para obtener el estatus, plantea que también se puede calcular sobre toda la vida laboral si resulta más favorable, de modo que entender que dicha hipótesis solo involucra a quienes les faltaba más de 10 años, es restringir sin ninguna causa el derecho a una pensión digna y acorde con la situación más beneficiosa para el trabajador.

16. En consecuencia, para el apoderado de la apelante, el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 se aplica a aquellos que les faltare más de 10 años para adquirir el derecho a la pensión; mientras que el inciso 3º del canon 36 de la misma norma, a quienes les faltaba menos de 10 años, y en todo caso, pudiendo aplicar el IBL de toda la vida laboral si es más favorable.

Alegatos de conclusión

17. El **apoderado de la demandante**¹⁹ reiteró los argumentos expuestos en la demanda y en la apelación. Agregó que incluso desde antes de la expedición de la Carta Política, el artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo estableció el principio de favorabilidad en el que además se consignó que, en caso de duda en la aplicación de una norma, debe prevalecer la más favorable al trabajador.

18. La **parte demandada**²⁰ reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. El delegado del **Ministerio Público** se abstuvo de emitir concepto en la causa.

III. CONSIDERACIONES

Problema jurídico:

19. Considerando lo expuesto en la sentencia de primera instancia y atendiendo los cargos desarrollados en el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante como apelante único, la Sala deberá determinar, sí: (i) ¿la pensión de jubilación de la accionante puede liquidarse con la edad, el tiempo de servicio y la tasa de reemplazo

¹⁹ Visible a folios 268 a 282 del cuaderno principal.

²⁰ Visible a folios 298 a 300 del cuaderno principal.

establecidos en el Decreto 2837 de 1986 con fundamento en el inciso 2 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y, a su vez, con el Ingreso Base de Liquidación de toda la vida laboral, conforme al inciso 3 *idem*, en tanto ello le resulte más favorable?

20. Para desatar el problema jurídico se abordarán los siguientes aspectos: (i) marco conceptual, jurisprudencial y legal del régimen de transición contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, (ii) del caso en concreto y (iii) análisis probatorio.

Marco conceptual, jurisprudencial y legal del régimen de transición contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993

21. Un régimen de transición en materia pensional (RTP) se crea con el objeto de proteger las expectativas legítimas del grupo poblacional²¹ de cotizantes que, al momento de plantearse una reforma, están muy cerca de cumplir los requisitos anteriores, para obtener una prestación. Entonces, el RTP puede definirse como el conjunto de reglas determinadas por el legislador que contienen factores diferenciales, particulares y más favorables para que los beneficiarios obtengan una prestación. Dichos factores pueden ser: (i) el número de semanas cotizadas requeridas o el tiempo de servicio, (ii) la edad, (iii) la tasa de reemplazo y (iv) el ingreso de base de liquidación, sobre el cual vale la pena hacer algunas precisiones.

22. Entiéndase por ingreso base de liquidación (IBL) al promedio de las cotizaciones efectuadas al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, en un periodo determinado, que constituye la base para calcular el monto de la pensión, junto con los otros factores a los que hemos hecho alusión. Naturalmente, un IBL de toda la vida laboral es una muestra representativa de los aportes reales de un individuo al sistema y del grado de colaboración que ha tenido en su financiación, mientras que, en el otro extremo, el IBL del último año de servicios no lo es, no obstante, así fue concebido por el legislador y en muchos casos constituye un beneficio y derecho que los cotizantes han aprovechado, aunque ello suponga una carga fiscal para el colectivo de los contribuyentes.

23. Sin embargo, aquello que el legislador instituyó en determinados regímenes

²¹ En el caso de la ley 100 de 1993, este grupo está conformado por "los servidores del Estado (empleados y funcionarios públicos, así como trabajadores oficiales) de ambos sexos, que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, contaran con 35 años de edad o más si son mujeres, o con 40 si son hombres, o 15 años o más de servicios cotizados"

pensionales anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 como un beneficio, esto es, la posibilidad de que uno de los factores tenidos en cuenta para la liquidación de la pensión sea el ingreso sobre el que se cotizó en el último año de servicios, no en todos los casos resulta ser lo más favorable para quien aspira a pensionarse. En efecto, puede ocurrir que el salario de ese periodo sea sustancialmente bajo con respecto al promedio de las cotizaciones faltantes para adquirir el derecho al momento de la entrada en vigencia de la nueva ley o, al promedio de las cotizaciones de los diez años anteriores o, las de toda la vida laboral.

24. Por lo anterior y con el propósito de regular el amplio espectro de situaciones que podían suscitarse como consecuencia de la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, el legislador estableció el denominado régimen de transición en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, así:

«ARTÍCULO 36. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. *La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014*, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.*

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 públicos²²». <Aparte tachado INEXEQUIBLE>

²² Declarado inexecutable en Sentencia C-168 de 1995

25. Por su parte, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-168 de 1995 declaró ajustados a la Constitución los incisos segundo y tercero, excepto la parte final de éste. En cuanto a lo exequible, la Corte dijo que el régimen de transición era una “plausible política social” que se adecuaba al artículo 25 constitucional y que garantizaba una especial protección al trabajo. Sostuvo que la situación de los trabajadores que recién se incorporan al mercado laboral no es la misma de aquellos considerados beneficiarios de la transición y por ello se justifica que los últimos tengan un trato diferente.

26. Otro aspecto fundamental del que se ocupó dicha sentencia, fue considerar que el principio de favorabilidad que rige en materia laboral es aplicable a los beneficiarios del régimen de transición, para lo cual es labor del juez en cada caso concreto determinarlo. Dijo textualmente:

*«[...] que la "**condición más beneficiosa**" para el trabajador, se encuentra plenamente garantizada mediante la aplicación del principio de favorabilidad que se consagra en materia laboral, no sólo a nivel constitucional sino también legal, y a quien corresponde determinar en cada caso concreto cuál norma es más ventajosa o benéfica para el trabajador es a quien ha de aplicarla o interpretarla [...].*

La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones; la norma así escogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso y crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador²³.»

27. Luego de la expedición de la Sentencia del 28 de agosto de 2018²⁴ que unificó la jurisprudencia en materia del IBL aplicable a las personas pertenecientes al régimen de transición y sentó un criterio de interpretación uniforme del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es claro que los requisitos de edad, el tiempo de servicios y el monto de la pensión son los previstos en el inciso 2 del artículo citado en este párrafo, «*el cual remite a los regímenes pensionales anteriores, en virtud de los efectos ultractivos dados a los mismos²⁵*» y a la vez, se le deben dar plenos efectos al inciso 3 de la misma disposición, tomando **el ingreso base para liquidar la pensión de vejez** que le sea más favorable, de acuerdo con los que de manera expresa establece la norma ahí y en el artículo 21 de

²³ Ibídem

²⁴ Radicación número: 52001-23-33-000-2012-00143-01, Actor: Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro.
Demandado: Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. en liquidación. C.P. Cesar Palomino Cortés.

²⁵ Ibídem

la Ley 100 de 1993.

28. Nos referimos a los siguientes:

-Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o (ii) **el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.**

- Si faltare más de diez (10) años, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si fuere superior, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

29. En conclusión, el legislador de la Ley 100 de 1993 al establecer el régimen de transición fijó unas reglas que conservaban los requisitos del régimen anterior, pero con un elemento particular, concretamente, el periodo que se tendría en cuenta para fijar el monto de la mesada pensional, que es el previsto en el inciso 3 del artículo 36 o en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 y no el IBL del régimen anterior. Por ende, en ambas hipótesis del tiempo faltante para el estatus pensional para efecto de determinar el IBL, también es posible acudir a lo cotizado durante toda la vida laboral si ello fuere beneficioso para el pensionado.

Normas aplicables al caso en concreto

30. Para resolver el caso en particular, la Sala empezará por verificar que la accionante cumpla con al menos uno de los dos requisitos para ser beneficiaria del régimen de transición y es claro que conforme al documento de identidad²⁶ que obra en el expediente, para el 1º de abril de 1994 tenía 58 años, 6 meses y 15 días de edad, dado que nació el 15 de septiembre de 1935. Lo anterior con fundamento en lo establecido en el artículo 2 del Decreto 1293 de 1994, que es el régimen de transición de los Senadores, Representantes, Empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso y la propia Ley 100 de 1993 en su artículo 36, inciso primero.

²⁶ Visible a folio 64 del cuaderno principal.

31. Lo segundo es determinar cuál es el régimen anterior al que se encontraba afiliada la demandante previo a la entrada del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones para extraer de él, los requisitos de edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicios o el número de semanas cotizadas y la tasa de reemplazo únicamente, pues por las razones arriba señaladas debe omitirse el IBL del régimen anterior para tomar, acorde al principio de favorabilidad, el promedio de toda la vida laboral o el del tiempo que le faltare para adquirir el derecho, según lo que más le favorezca.

32. El Decreto 2837²⁷ de 1986 establece en el literal a del artículo 3 que los parlamentarios que hayan tomado posesión del cargo son afiliados del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. Por lo anterior y teniendo en cuenta que obra en el expediente certificación expedida por el Secretario General del Honorable Congreso de la República²⁸ según la cual la demandante se posesionó como Representante a la Cámara por la circunscripción electoral del Departamento de Cundinamarca para el periodo 1962 y 1966, es claro que se encontraba afiliada al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República y de hecho al 1º de abril de 1994 laboraba en esa misma entidad²⁹.

33. Bajo dicho régimen y en consideración a que la accionante tuvo la calidad de parlamentaria con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992, la edad para acceder a la pensión de vejez era de 50 años,³⁰ el tiempo de servicios era de 20 años³¹ y la tasa de reemplazo o porcentaje mínimo de liquidación pensional se fijó en 75%³², el cual se aplica al IBL del tiempo que le faltare para adquirir el derecho, si es menor a diez años o el cotizado durante todo el tiempo que es el que le resulta más favorable en el presente caso y **por todo concepto cotizado**, pues el Acto Legislativo 01 de 2005 estableció que «para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones».

Análisis probatorio

²⁷ Por el cual se expide el reglamento general sobre las condiciones y términos necesarios para el reconocimiento y efectividad de las prestaciones económicas a cargo del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

²⁸ Visible a folio 16 del Anexo 1, antecedentes administrativos.

²⁹ Visible a folio 82 del Anexo 1, antecedentes administrativos.

³⁰ Conforme al párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 33 de 1985, por remisión del decreto 1359 de 1993.

³¹ Artículo 7 del decreto 1359 de 1993.

³² Ibidem

34. Le corresponde a la Sala analizar las pruebas documentales que obran en el expediente y que permitan determinar si el IBL de toda la vida laboral contemplado en el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, le resulta favorable a la accionante.

35. Para ello, la Sala parte de la base que no existe debate alguno sobre el régimen pensional anterior aplicable a la actora, pues los requisitos de edad, tiempo de servicio y tasa de retorno son aceptados por las partes. No obstante, lo que sí genera discordia es el periodo del IBL y los factores que lo integran, para lo cual se analizarán los ingresos que constituyeron base de cotización a pensiones de toda la vida laboral de la actora, esto es, entre julio de 1962 y julio de 2002, en periodos discontinuos.

36. El análisis parte de la siguiente historia laboral³³:

ENTIDAD	CARGO	AÑO	No. DIAS
CAMARA DE REPRESENTANTES	REP. A LA CÁMARA	1962	165
CAMARA DE REPRESENTANTES	REP. A LA CÁMARA	1963	253
CAMARA DE REPRESENTANTES	REP. A LA CÁMARA	1964	120
CAMARA DE REPRESENTANTES	REP. A LA CÁMARA	1965	245
CAMARA DE REPRESENTANTES	REP. A LA CÁMARA	1966	200
SENADO DE LA REPUBLICA	SENADORA	1966	160
SENADO DE LA REPUBLICA	SENADORA	1967	330
SENADO DE LA REPUBLICA	SENADORA	1968	360
SENADO DE LA REPUBLICA	SENADORA	1969	360
SENADO DE LA REPUBLICA	SENADORA	1970	199
MINISTERIO DE RELACIONES EXT	CONSUL - LONDRES	1971	278
MINISTERIO DE RELACIONES EXT	CONSUL - LONDRES	1972	360
MINISTERIO DE RELACIONES EXT	CONSUL - LONDRES	1973	211
MINISTERIO DEL TRABAJO	MINISTRA	1974	144

³³ Para resumir la historia laboral de la demandante, se tuvo en cuenta:

- Certificación de servicios expedida por la Subsecretaría General de la Cámara de Representantes el 29 de octubre de 2009, visible a folio 32 del cuaderno principal.
- Certificación de salarios devengados como Representante a la Cámara, expedido por el Jefe de Sección de Pagaduría de dicha entidad, el 5 de febrero de 2010, fls 34 a 39.
- Certificado de salarios devengados como Asesora de la Cámara de Representantes, expedido por el Jefe de Sección de Pagaduría de dicha entidad, el 6 de enero de 2010, fls 40 a 42.
- Certificado de salarios devengados como Senadora de la República, proferido por el Jefe de Sección de Pagaduría de dicha entidad, el 21 de octubre de 2009, fls 43 a 54.
- Certificado de información laboral, expedido por el Subsecretario General del Senado de la República, el 14 de octubre de 2009, folio 55.
- Certificado de salarios como embajadora en Londres y Cónsul México, proferido por el Coordinadora de Nómina y Prestaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, el 9 de noviembre de 2009, folios 56 a 58.
- Certificado de Información Laboral y de Salarios, expedido por el Coordinador Grupo Administración de Personal del Ministerio de Trabajo, el 22 de octubre de 2009, folios 59 a 63.

MINISTERIO DEL TRABAJO	MINISTRA	1975	360
MINISTERIO DEL TRABAJO	MINISTRA	1976	189
MINISTERIO DE RELACIONES EXT	EMBAJADORA - MEXICO	1977	299
MINISTERIO DE RELACIONES EXT	EMBAJADORA - MEXICO	1978	360
MINISTERIO DE RELACIONES EXT	EMBAJADORA - MEXICO	1979	90
CAMARA DE REPRESENTANTES	ASESORA	1992	49
CAMARA DE REPRESENTANTES	ASESORA	1993	360
CAMARA DE REPRESENTANTES	ASESORA	1994	360
CAMARA DE REPRESENTANTES	ASESORA	1995	360
CAMARA DE REPRESENTANTES	ASESORA	1996	360
CAMARA DE REPRESENTANTES	ASESORA	1997	360
CAMARA DE REPRESENTANTES	ASESORA	1998	360
CAMARA DE REPRESENTANTES	ASESORA	1999	360
CAMARA DE REPRESENTANTES	ASESORA	2000	360
CAMARA DE REPRESENTANTES	ASESORA	2001	360
CAMARA DE REPRESENTANTES	ASESORA	2002	200
TOTAL (22 AÑOS, 4 MESES, 10 DÍAS)			8172

37. De igual modo, se tendrán en cuenta los certificados de salarios antes anunciados para cada uno de los periodos de vinculación, y de ellos se tomará el valor certificado respecto de aquellos susceptibles de cotización, esto es, la asignación básica y la bonificación por servicios prestados en donde se haya devengado. Los demás factores, por ser ajenos a la base de cotización pensional, no pueden integrarse a la liquidación, conforme a las reglas de la sentencia de unificación de la Sala Plena de ésta Corporación, citada con antelación.

38. Así las cosas, se consolida la siguiente información salarial:

AÑO	DIAS	SALARIO MENSUAL	TOTAL AÑO	MESES	PROMEDIO
1962	165	\$4.650,00	\$29.020,00	5,50	\$5.276,36
1963	253	\$6.820,00	\$55.880,00	8,43	\$6.626,09
1964	120	\$6.820,00	\$26.380,00	4,00	\$6.595,00
1965	245	\$6.820,00	\$53.680,00	8,17	\$6.573,06
1966	200	\$6.820,00	\$44.000,00	6,67	\$6.600,00
1966	160	\$10.050,00	\$54.940,00	5,33	\$10.301,25

1697	330	\$10.385,00	\$112.205,00	11,00	\$10.200,45
1968	360	\$10.385,00	\$122.610,00	12,00	\$10.217,50
1969	360	\$15.500,00	\$173.000,00	12,00	\$14.416,67
1970	199	\$15.500,00	\$100.000,00	6,63	\$15.075,38
1971	278	\$5.692,50	\$52.750,00	9,27	\$5.692,45
1972	360	\$7.177,50	\$86.130,00	12,00	\$7.177,50
1973	211	\$7.177,50	\$50.481,75	7,03	\$7.177,50
1974	144	\$20.000,00	\$96.000,00	4,80	\$20.000,00
1975	360	\$24.000,00	\$260.000,00	12,00	\$21.666,67
1976	189	\$24.000,00	\$231.200,00	6,30	\$36.698,41
1977	299	\$23.000,00	\$229.233,33	9,97	\$23.000,00
1978	360	\$28.000,00	\$336.000,00	12,00	\$28.000,00
1979	90	\$33.200,00	\$99.600,00	3,00	\$33.200,00
1992	49	\$456.330,00	\$745.339,00	1,63	\$456.330,00
1993	360	\$570.570,00	\$6.846.840,00	12,00	\$570.570,00
1994	360	\$690.690,00	\$8.530.095,00	12,00	\$710.841,25
1995	360	\$832.535,00	\$10.448.314,00	12,00	\$870.692,83
1996	360	\$1.563.382,00	\$19.307.768,00	12,00	\$1.608.980,67
1997	360	\$1.892.055,00	\$23.366.879,00	12,00	\$1.947.239,92
1998	360	\$2.242.085,00	\$26.905.020,00	12,00	\$2.242.085,00
1999	360	\$2.601.060,00	\$32.123.091,00	12,00	\$2.676.924,25
2000	360	\$2.861.100,00	\$35.334.585,00	12,00	\$2.944.548,75
2001	360	\$3.146.000,00	\$38.853.100,00	12,00	\$3.237.758,33
2002	200	\$3.399.000,00	\$22.660.000,00	6,67	\$3.399.000,00

Total meses laborados: 272.4

39. El total por cada periodo, deberá actualizarse año por año a valor presente teniendo en cuenta los índices de precios al consumidor certificados por el DANE, desde su causación hasta el año 2002, que fue cuando se reconoció la pensión, y el resultado se promediará a partir del número total de meses laborados para obtener la base de liquidación pensional. Esto se sintetiza así:

Radicación No. 25000234200020140308401

No. interno: 0268-2017

Demandante: María Elena Jiménez de Crovo

Demandado: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República-Fonprecon

AÑO	%IPC	1977	1978	1979	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1962	5,74														
1963	6,3														
1964	33,6														
1965	8,8														
1966	14,44														
1967	12,86														
1968	7,17														
1969	6,51														
1970	8,63														
1971	6,58														
1972	14,03														
1973	13,99														
1974	24,08														
1975	26,35														
1976	17,77	\$229.233,33													
1977	25,76	\$288.283,84	\$336.000,00												
1978	28,71	\$371.050,13	\$432.465,60	\$99.600,00											
1979	18,42	\$439.397,56	\$512.125,76	\$117.946,32											
1980	28,8	\$565.944,05	\$659.617,98	\$151.914,86											
1981	25,85	\$712.240,59	\$830.129,23	\$191.184,85											
1982	26,46	\$900.699,45	\$1.049.781,43	\$241.772,36											
1983	24,03	\$1.117.137,53	\$1.302.043,90	\$299.870,26											
1984	16,64	\$1.303.029,22	\$1.518.704,01	\$349.768,67											
1985	18,28	\$1.541.222,96	\$1.796.323,10	\$413.706,39											
1986	22,45	\$1.887.227,51	\$2.199.597,64	\$506.583,47											
1987	20,95	\$2.282.601,68	\$2.660.413,34	\$612.712,71											
1988	24,02	\$2.830.882,60	\$3.299.444,63	\$759.886,30											
1989	28,12	\$3.626.926,79	\$4.227.248,46	\$973.566,33											
1990	26,12	\$4.574.280,06	\$5.331.405,76	\$1.227.861,85											
1991	32,37	\$6.054.974,52	\$7.057.181,80	\$1.625.320,74	\$745.339,00										
1992	26,82	\$7.678.918,69	\$8.949.917,96	\$2.061.231,76	\$945.238,92	\$6.846.840,00									
1993	25,13	\$9.608.630,96	\$11.199.032,34	\$2.579.219,30	\$1.182.777,46	\$8.567.450,89	\$8.530.095,00								
1994	22,61	\$11.781.142,41	\$13.731.133,55	\$3.162.380,78	\$1.450.203,44	\$10.504.551,54	\$10.458.749,48								
1995	22,59	\$14.442.502,49	\$16.832.996,62	\$3.876.762,60	\$1.777.804,40	\$12.877.529,73	\$12.821.380,99	\$10.448.314,00							
1996	19,46	\$17.253.013,47	\$20.108.697,77	\$4.631.180,60	\$1.123.765,14	\$15.383.497,02	\$15.316.421,73	\$15.301.139,38	\$19.307.768,00						
1997	21,62	\$20.983.114,98	\$24.456.198,23	\$5.632.441,85	\$2.582.923,16	\$18.709.409,07	\$18.627.832,10	\$18.609.245,72	\$23.065.059,65	\$23.366.879,00					
1998	17,68	\$24.692.929,71	\$28.780.054,07	\$6.628.257,57	\$3.039.583,98	\$22.017.232,60	\$21.921.232,82	\$21.899.360,36	\$33.011.270,63	\$33.443.241,77	\$26.905.020,00				
1999	16,7	\$28.816.648,97	\$33.586.323,10	\$7.735.176,58	\$3.547.194,50	\$25.694.110,44	\$25.582.078,70	\$25.556.553,54	\$38.524.152,82	\$39.028.263,14	\$31.661.827,54	\$32.123.091,00			
2000	9,23	\$31.476.425,67	\$36.686.340,72	\$8.449.133,38	\$3.874.600,55	\$28.065.676,83	\$27.943.304,57	\$27.915.423,43	\$42.079.932,13	\$42.630.571,83	\$36.948.352,73	\$37.487.647,20	\$35.334.585,00		
2001	8,75	\$34.230.612,92	\$39.898.995,54	\$9.188.437,55	\$4.213.628,10	\$30.521.423,56	\$30.388.343,72	\$30.358.022,98	\$45.761.926,19	\$46.360.746,87	\$43.891.258,57	\$44.530.685,77	\$41.973.114,33	\$42.252.746,25	\$38.853.100,00
2002	7,65	\$36.849.254,81	\$42.948.469,80	\$9.891.347,64	\$4.535.970,65	\$32.856.312,46	\$32.713.052,01	\$32.680.411,74	\$49.262.713,54	\$49.307.344,00	\$47.248.939,85	\$47.937.283,24	\$45.184.057,57	\$45.485.081,34	\$22.660.000,00

AÑO	SALARIO HISTORICO	SALARIO ACTUALIZADO
1962	\$29.020,00	\$31.222.010,72
1963	\$55.880,00	\$56.856.556,31
1964	\$26.380,00	\$25.250.249,92
1965	\$53.680,00	\$38.458.907,13
1966	\$98.940,00	\$65.151.953,55
1967	\$112.205,00	\$64.563.920,98
1968	\$122.610,00	\$62.512.020,13
1969	\$173.000,00	\$82.302.023,63
1970	\$100.000,00	\$44.665.687,79
1971	\$52.750,00	\$21.689.358,66
1972	\$86.130,00	\$33.227.906,34
1973	\$50.481,75	\$17.079.053,85
1974	\$96.000,00	\$28.492.718,38
1975	\$260.000,00	\$62.191.955,94
1976	\$231.200,00	\$43.769.688,03
1977	\$229.233,33	\$36.849.254,81
1978	\$336.000,00	\$42.948.469,80
1979	\$99.600,00	\$9.891.347,64
1992	\$745.339,00	\$4.535.970,65
1993	\$6.846.840,00	\$32.856.312,46
1994	\$8.530.095,00	\$32.713.052,01
1995	\$10.448.314,00	\$32.680.411,74
1996	\$19.307.768,00	\$49.262.713,54
1997	\$23.366.879,00	\$49.907.344,00
1998	\$26.905.020,00	\$47.248.939,85
1999	\$32.123.091,00	\$47.937.283,24
2000	\$35.334.585,00	\$45.184.057,57
2001	\$38.853.100,00	\$45.485.081,34
2002	\$22.660.000,00	\$24.393.490,00
TOTAL		\$1.179.327.739,98

IBL = Total salarios actualizados / No. meses laborados

IBL = \$ 1.179.327.739.98 / 272.4 meses

IBL = \$ 4.329.396.99

PENSIÓN = 75% DEL IBL
PENSIÓN = \$ 3.247.047.74

40. Vale la pena mencionar, que la parte actora como anexo de la demanda adujo el cálculo del ingreso base de liquidación de toda la vida laboral³⁴ con una metodología correcta de indexación y de promedio. Sin embargo, debe descartarse para los efectos de ésta providencia, porque parte de valores que no tienen sustento en las certificaciones de salario, ejemplo para el año 1962, toma un ingreso total de \$312.553.00, cuando para tal año, se certificó en suma de \$29.020.00³⁵; y porque para las demás anualidades computa las primas de navidad, de vacaciones y de servicios, que no fueron base de cotización pensional, y que por tanto, no tienen vocación de incluirse en el IBL.

41. Entonces, a diferencia de lo establecido en la Resolución 462 del 12 de marzo de 2003³⁶, donde se estableció que el IBL del último año de servicio de la demandante era de \$3.437.420.81 arrojando una cuantía pensional de \$2.578.065.61, la Sala concluye, por lo consignado en los cuadros anteriores, que el IBL de toda la vida laboral es más favorable, pues arroja la suma de \$4.329.396.99 y un monto pensional de **\$3.247.047.74**, que corresponde al 75% de aquel.

42. De esta manera, tal como lo registramos en líneas anteriores, y como se extrae del contenido del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el IBL no hace parte del régimen de transición, y por tanto se define para quienes les falte menos de 10 años para obtener el estatus, por el promedio de lo cotizado en ese tiempo faltante, **o por lo aportado durante toda la vida laboral si le es más favorable**, que justo es el caso de la actora, quien por razones de su variable remuneración tiene un ingreso acumulado cuyo promedio le permite una liquidación pensional más beneficiosa.

43. Por lo anterior, los cargos del recurso de apelación tienen vocación de prosperidad, y en consecuencia la demandante tiene derecho a que su pensión se reliquide a partir del ingreso acumulado y actualizado de toda su vida laboral; imponiéndose razones para revocar la sentencia que negó las pretensiones, para en su lugar, estimarlas con las particularidades que se explicarán.

³⁴ Folio 111 del cuaderno principal.

³⁵ Folio 34, certificado de salarios mes a mes expedido por el Jefe de Pagaduría de la Cámara de Representantes.

³⁶ Visible a folios 237 a 240 del Anexo No. 1

44. Se decretará la nulidad del Oficio 20144000014031 del 21 de febrero y de la Resolución 271 del 30 de abril de 2014, y a título de restablecimiento del derecho, se ordenará a la entidad demandada Fonprecom, a que reliquide la pensión de jubilación de la actora María Elena Jiménez de Crovo con el IBL de toda la vida laboral, debidamente actualizado a valor presente año a año, con una tasa de reemplazo del 75% aplicada al promedio que resulte del cálculo anterior, y que ha sido efectuado por la Sala en esta sentencia.

45. La pensión, será en cuantía de \$3.247.047.74, efectiva a partir del 21 de julio de 2002, teniendo en cuenta que allí tiene la condición de retirada del servicio, y porque el tiempo de servicio inmediatamente anterior, es determinante para la base de liquidación pensional.

46. Esta suma, se ajustará al valor presente de acuerdo con la fórmula adoptada por el H. Consejo de Estado, según la cual:

$$R = RH \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice inicial}}$$

47. En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto de mesadas pensionales, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la ejecutoria de la sentencia, entre el índice vigente a la fecha en que el demandante obtuvo el disfrute de la pensión. Por tratarse de prestaciones de tracto sucesivo, la indexación de las diferencias deberá hacerse mes por mes.

48. No habrá deducción alguna por concepto de aportes pensionales, porque el IBL pensional solo se definió a partir de los factores efectivamente cotizados al sistema de seguridad social.

De la prescripción de las mesadas pensionales.

49. Ahora bien, el reconocimiento ordenado a favor de la actora deberá tener en cuenta la prescripción trienal de los derechos salariales establecida en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968:

«(...) Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.»

50. De lo anterior se desprende que los derechos laborales de los empleados públicos prescriben al cabo de 3 años contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se hizo exigible.

51. En este orden, por efectos de la prescripción trienal, dado que la reclamación fue elevada el 22 de enero de 2010³⁷, el efecto fiscal de la reliquidación será a partir del 22 de enero del 2007, encontrándose afectados por la prescripción, las diferencias causadas con anterioridad a dicha fecha.

Costas procesales.

52. Las costas, son las erogaciones económicas en que incurre una parte a lo largo del proceso en aras de sacar adelante la posición que detenta en el juicio, y que se representan en los gastos ordinarios, las cauciones, el pago de los honorarios a los peritos, los gastos de publicaciones, viáticos, entre otros; que encuadran en lo que se denomina expensas. Así mismo, se comprenden en esta noción, los honorarios de abogado, que en el argot jurídico son las agencias en derecho.

53. De esta manera, el artículo 188 del CPACA establece que salvo en los casos donde se discute un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas atendiendo para efectos de liquidación y ejecución lo previsto en normatividad procesal civil.

54. En uso de dicha remisión, se tiene que los artículos 365 y 366 del CGP, regulan su condena y liquidación, de cuyo contenido se extrae que la parte vencida será condenada a su pago y que se hará en la sentencia o auto que resuelva la actuación que la originó, indicando además el valor de las agencias en derecho, que serán incluidas en la liquidación. Seguidamente, se prevé el trámite para la liquidación en cabeza del Secretario que deberá hacerla, para la posterior aprobación por parte del juez.

³⁷ Visible a folio 131 del Anexo No. 1

55. Sin embargo, la jurisprudencia de la Sala³⁸ en dicha temática ha precisado que el artículo 188 del CPACA entrega al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del CGP antes mencionado; descartándose así una apreciación objetiva que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas.

56. En el caso, la Sala haciendo un análisis sobre la necesidad de condenar en costas a la parte vencida del proceso, atendiendo los criterios ya definidos por la jurisprudencia, echa de menos alguna evidencia de causación de expensas que justifiquen su imposición a la parte demandada, quien dentro de sus facultades hizo uso mesurado de su derecho a la réplica y contradicción. Por ello, esta sentencia se abstendrá de condenar en costas al vencido.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 25 de agosto de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D que negó las pretensiones de la demanda; y en su lugar,

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad del Oficio 20144000014031 del 21 de febrero y de la Resolución 271 del 30 de abril de 2014, proferidos en su orden por la Subdirección de Prestaciones Económicas del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República y el Director General de la misma entidad; en consecuencia,

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, a que reliquide la pensión de vejez de la señora María Elena Jiménez de Crovo tomando el IBL de toda la vida laboral, que corresponde a

³⁸ Sentencia del 19 de enero de 2015, No. Interno 4583-2013, Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia del 16 de julio de 2015, No. Interno 4044-2013, Consejera Ponente (e) Sandra Lisset Ibarra Vélez.

la suma de \$4.329.396.99 arrojando una cuantía pensional de \$3.247.047.74, que es el 75% de éste, efectiva a partir del 21 de julio de 2002. Esta suma deberá indexarse de acuerdo con la fórmula adoptada por el H. Consejo de Estado, según la cual:

$$R = RH \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto de mesadas pensionales, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la ejecutoria de la sentencia, entre el índice vigente a la fecha en que el demandante obtuvo el disfrute de la pensión. Por tratarse de prestaciones de tracto sucesivo, la indexación de las diferencias deberá hacerse mes por mes.

CUARTO: CONDENAR al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República a que pague a la actora de las diferencias monetarias producto de la reliquidación ordenada en ésta sentencia, pero con efecto fiscal desde el **22 de enero de 2007**, conforme lo expuesto en la parte motiva. Por tanto las sumas causadas con antelación a esta fecha, se declaran prescritas.

QUINTO: El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en este fallo dentro del plazo indicado en el artículo 192 del CPACA.

SEXTO: ABSTENERSE la Sala de imponer costas en esta instancia.

SÉPTIMO: Ejecutoriada esta providencia, regrésese el expediente al Tribunal de origen.

Notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

Los Consejeros,

Radicación No. 25000234200020140308401

No. interno: 0268-2017

Demandante: María Elena Jiménez de Crovo

Demandado: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República-Fonprecon

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

CARMELO PERDOMO CUÉTER