

CIRCULAR INTERNA N° 16 DE 2015

- DE:** Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General de la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-
- PARA:** Vicepresidentes, Directores Nacionales de Oficina, Gerentes Nacionales, Gerentes Regionales y funcionarios públicos
- ASUNTO:** Modificación de los criterios básicos de reconocimiento en cuanto a la aplicación del Ingreso Base de Liquidación a los beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 (revisión de las Circulares Internas 01 de 2012, 04 y 06 de 2013, incluida la nota aclaratoria de esta última
- FECHA:** Bogotá, D. C., 06 de agosto de 2015

En consideración a la necesidad de unificar los criterios jurídicos básicos sobre el reconocimiento de las prestaciones económicas establecidos en las Circulares Internas 01 del 1 de octubre de 2012, 4 del 26 de julio de 2013 y 6 del 18 de diciembre de 2013 (incluida su nota aclaratoria), con el fin de dar aplicación al precedente judicial de la Corte Constitucional precisado en las Sentencia SU-230 del 29 de abril de 2015¹, en el marco del artículo 48 de la Constitución Política, en uso de las facultades legales consagradas en los artículos 4 y 6 de la Resolución 039 de 2012, el artículo 20 del Decreto 4936 de 2011 y considerando que de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto Ley 4121 de 2011, la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, como Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, tiene por objeto la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, las prestaciones especiales que las normas legales le asignen y la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos Periódicos, expide la presente Circular Interna:

- I. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES PARA LA ADOPCIÓN DE LOS CRITERIOS JURÍDICOS DE RECONOCIMIENTO EN LAS CIRCULARES INTERNAS 01 DE 2012, 04 Y 06 DE 2013, ASÍ COMO LA NOTA ACLARATORIA DE ESTA ÚLTIMA**
- A. Con ocasión de la divergencia de criterios jurisprudenciales entre el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, respecto de la aplicación del Ingreso Base de Liquidación (en adelante IBL) para efectos del reconocimiento pensional,

¹ El sentido de la decisión se dio a conocer mediante Comunicado N° 16 del 29 y 30 de abril de 2015.

Colpensiones emitió la Circular Interna 01 del 1 de octubre de 2012, en la que, para esos efectos, fijó los Criterios Jurídicos Básicos.

- B. Posteriormente, el 7 de mayo de 2013 la Corte Constitucional emitió la sentencia C – 258 de 2013, en la que realizó el estudio de constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 con la declaratoria de inexecutable de algunos apartes de dicha disposición y condicionó la aplicación del resto de la norma. Uno de los asuntos que abordó fue el relativo al IBL, respecto del cual ese Tribunal sostuvo que *“no fue un aspecto sometido a transición, como se aprecia claramente en el texto del artículo 36 [de la Ley 100 de 1993]. Hecha esta aclaración, la Sala considera que no hay una razón para extender un tratamiento diferenciado ventajoso en materia de Ingreso Base de Liquidación a los beneficiarios del régimen especial del artículo 17 de la Ley 4 de 1992”*.
- C. La mencionada decisión de constitucionalidad conllevó la expedición de la Circular Interna 04 del 26 de julio de 2013², en la que Colpensiones tuvo como premisa la aplicación general de la regla de derecho que incorporó la sentencia sobre IBL, para todos los regímenes pensionales, esto es, que la pensión de vejez sería equivalente al promedio de las cotizaciones realizadas durante los últimos diez (10) años, a partir del 8 de mayo de 2013³.
- D. Con ocasión de las solicitudes de revisión de la Circular 04 de 2013, efectuadas por la Procuraduría General de la Nación⁴, Colpensiones dictó la Circular Interna 06 de 18 de diciembre de 2013, en la que fijó las reglas de aplicación del IBL para reconocimiento de derechos pensionales, antes del 7 de mayo de 2013 y a partir del 8 de mayo de 2013, a la que *ex post* se incluyó una nota aclaratoria en la que se precisaron las condiciones de aplicación de las Circulares Internas 01 de 2012, 04 y 06 de 2013.
- E. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público le solicitó a Colpensiones con oficios 2-2014-029234 del 8 de agosto de 2014 y 2-2015-021804 de 10 de junio de 2015, la aplicación de la interpretación realizada por la Corte Constitucional al artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en la sentencia C-258 de 2013, extendiéndola para todos los regímenes pensionales, específicamente, en lo que hace relación con el IBL en tanto elemento que no hace parte del régimen de transición, ello

2 Esta circular fue demandada por la Nación, Procuraduría General de la Nación, exp. 11001032500020130180000 (4786-13) y por el ciudadano Mauricio Eljach Galofre, exp. 11001032500020130138300.

3 Implicó el ajuste de las pensiones de vejez reconocidas a partir de esta fecha, con la garantía del debido proceso, a quienes no se les aplicó la regla consagrada en la sentencia C-258 de 2013.

4 En comunicaciones del 8 de agosto de 2013 y oficio DTS-011794 del 13 de noviembre de 2013.

en el marco de la aplicación de la Circular 06 de 2013, con la nota aclaratoria, cuya base de aplicación en el tiempo se concentró en el elemento de causación del derecho.

- F. El 29 de abril de 2015, la Sala Plena de la Corte Constitucional profirió la Sentencia SU-230 de 2015, en la que se decide una acción de tutela por supuesta violación de los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital, en razón de la liquidación de la mesada pensional del demandante con base en el promedio de los salarios devengados durante los últimos 10 años (Ley 100 de 1993, art. 36), y no teniendo en cuenta el promedio de los salarios devengados durante el último año (Ley 33 de 1985, art. 1°), por tratarse del régimen pensional en el que se causó su derecho prestacional. La Corte, luego de reiterar que el IBL no es un aspecto de la transición, precisó que se trata de una regla de derecho que debe aplicarse con independencia del régimen pensional al que pertenezca el afiliado y sin tener en consideración el momento de la causación del derecho, tal como se explica de manera detallada en el Capítulo III de esta circular.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE MOTIVARON LA EXPEDICIÓN DE LAS CIRCULARES INTERNAS 04 Y 06 DE 2013 Y LA NOTA ACLARATORIA DE ESTA ÚLTIMA.

- A. En la sentencia C-258 de 2013⁵, la Corte Constitucional decidió con efectos de cosa juzgada constitucional (*erga omnes*), lo siguiente:

“(...) Segundo.- Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “durante el último año y por todo concepto”, “Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal”, contenidas en el primer inciso del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, así como la expresión “por todo concepto”, contenida en su párrafo.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLES las restantes expresiones del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, relativas al régimen pensional de los congresistas y de los demás servidores públicos a quienes les resulte aplicable, en el entendido que:

(i) No puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1º de abril de 1994, no se encontraren afiliados al mismo.

⁵ Proferida el 7 de mayo de 2013.

(ii) Como factores de liquidación de la pensión solo podrán tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas.

(iii) Las reglas sobre ingreso base de liquidación (IBL) aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso.

(iv) Las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con este régimen especial, no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1º de julio de 2013.

Cuarto.- Las pensiones reconocidas al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, con abuso del derecho o con fraude a la ley, en los términos del acápite de conclusiones de esta sentencia, se revisarán por los representantes legales de las instituciones de seguridad social competentes, quienes podrán revocarlas o reliquidarlas, según corresponda, a más tardar el 31 de diciembre de 2013.

Quinto.- En los demás casos de pensiones reconocidas de manera contraria a lo dispuesto en los numerales i, ii y iii del ordinal tercero, quienes tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones decretadas al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 deberán en el marco de su competencia tomar las medidas encaminadas para hacer efectivo el presente fallo, aplicando en lo pertinente, los artículos 19 y 20 la Ley 797 de 2003, en los términos del apartado de conclusiones de esta sentencia (...)"

- B. Uno de los aspectos respecto de los cuales se efectuó el control de constitucionalidad fue el relativo al IBL *"que durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista"*, consagrado en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, específicamente si el mismo se debía entender incorporado al régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993.
- C. Para la Corte Constitucional tomar el IBL como un elemento que hace parte del régimen de transición, *"conlleva la concesión de una ventaja a los beneficiarios del régimen especial cobijados por la transición, que no fue prevista originalmente por el Legislador al expedir la Ley 100 y que, por tanto, carece de justificación"*. Recordó, *"que el propósito original del Legislador al introducir el*

artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tal como se desprende del texto de la disposición y de los antecedentes legislativos, fue crear un régimen de transición que beneficiara a quienes tenían una expectativa legítima de pensionarse conforme a las reglas especiales que serían derogadas. Para estas personas, el beneficio derivado del régimen de transición consistiría en una autorización de aplicación ultractiva de las reglas de los regímenes a los que se encontraban afiliados, relacionadas con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo. El Ingreso Base de Liquidación no fue un aspecto sometido a transición, como se aprecia claramente en el texto del artículo 36⁶

- D. La Corte Constitucional ni en la parte resolutive ni en los considerandos de la sentencia C-258 de 2013, condicionó temporalmente los efectos de la decisión en lo que a IBL se refiere, lo que permite concluir sin lugar a equívocos, que se trata de una regla de derecho que se adscribe al ordenamiento jurídico a partir del día siguiente al de su adopción, *“siempre y cuando sean debidamente comunicadas por los medios ordinarios”*⁷.
- E. La anotada decisión de control abstracto de constitucionalidad provocó que Colpensiones expidiera la Circular Interna 04 de 2013 (julio 26), en la que se extendió la aplicación del IBL como un factor que no hace parte del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, a todos los regímenes pensionales, acto administrativo que fue demandado por la Procuraduría General de la Nación⁸, quien consideró que su aplicación únicamente se circunscribió a la Ley 4 de 1992, pues ese fue el marco jurídico que estudió la Corte Constitucional en su oportunidad cuando expidió la sentencia C-258 de 2013, postura que, del mismo modo, fue constante en la jurisprudencia del Consejo de Estado⁹. De igual manera, Colpensiones advirtió problemas de ambigüedad y de vaguedad en la aplicación de la regla que precisó el anotado fallo de control abstracto dictado por el Tribunal Constitucional.

6 Cfr., con el fundamento jurídico 4.3.5.7.1.

7 Cfr., C-973 de 2004.

8 Expediente N° 11001032500020130180000 (4786-13). Accionante: La Nación, Procuraduría General de la Nación.

9 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, expedientes N° 52001233300020120010101 (2871-13) del 3 de febrero de 2015; Sentencia de Unificación del doce (12) de septiembre de dos mil catorce (2014) Ref: 25000-23-42-000-2013-00632-01 (1434-2014); 25000232500020110135001 (14532013) del 5 de junio de 2014 y 76001233100020070116601 (2359-11) del 9 de abril de 2014.

- F. Así las cosas, Colpensiones expidió la Circular 06 de 2013 (diciembre 18), incluida la nota aclaratoria, en la que se precisaron las condiciones de aplicación para quienes causen derechos pensionales (edad, tiempo de servicio y/o semanas cotizadas y monto) con anterioridad al 8 de mayo de 2013 y con posterioridad a esta fecha, los cuales se resolverían de conformidad con el marco normativo y el precedente judicial aplicables en su momento y que acogió la entidad en las Circulares 01 de 2012 y 04 de 2013, respectivamente. Dicho en otras palabras, la causación del derecho pensional antes del 8 de mayo de 2013 conducía a la aplicación íntegra del régimen cobijado bajo la transición de la Ley 100 de 1993, incluido el IBL, mientras que aquellas personas a las que se les causó el derecho a partir del 8 de mayo de 2013, sólo se tenían como elementos de la transición la edad, el tiempo de servicios o las cotizaciones y la tasa de reemplazo y se excluía el IBL.

En este sentido, la H. Corte Constitucional a través del Auto 326 de 2014¹⁰, reconoció que antes de la existencia de la C-258 de 2013, existían criterios jurídicos divergentes de las salas de revisión constitucional que posibilitaban la aplicación del régimen de transición incluyendo el IBL, lo siguiente dijo tal auto: *“En lo que respecta al precedente infringido por la sentencia cuya nulidad se solicita, es menester aclarar que no existía un pronunciamiento de constitucionalidad expreso de la Sala Plena antes de la Sentencia C-258 de 2013, sobre la interpretación del monto y el ingreso base de liquidación en el marco del régimen de transición. Por tanto, se entendía que estaba permitida la interpretación que, a la luz de la Constitución y en aplicación de las normas legales vigentes, acogiera cualquiera de las Salas de Revisión en forma razonada y justificada. En efecto, en un primer momento, en la Sentencia C-168 de 1995 se declaró inexecutable un aparte del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por el cargo de igualdad frente al tiempo inferior a dos años para los trabajadores del sector privado y un año para el público, pero no se hizo pronunciamiento alguno sobre si el monto estaba o no ligado al concepto de base de liquidación; en un segundo momento, en la Sentencia C-1056 de 2003, se declaró inexecutable la modificación introducida por el artículo 18 de la Ley 797 de 2003 al inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y, en la Sentencia C-754 de 2004, se declaró inexecutable el artículo 4° de la Ley 860 de 2003, mediante el cual se hizo un segundo intento de modificación a la norma de la ley 100 antes referida, sin que se abordara lo referente a la interpretación de las disposiciones de monto y base de liquidación dentro del régimen de transición. Así, pues, sobre el contenido literal de la Ley 100 de 1993, que hace referencia expresa a que en lo atinente a las demás condiciones y requisitos*

10 M.P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

pensionales que no estén regulados por ése artículo, se regirán por las normas contenidas en la ley del sistema general de pensiones, la Sala Plena de este tribunal no había hecho una interpretación antes de la Sentencia C-258 de 2013”.

- G. La Circular 06 de 2013, para el caso del Régimen Especial de los Congresistas y Magistrados de las Altas Cortes, indicó que *“las reglas definidas para el cumplimiento de la Sentencia C-258 de 2013 y, por ende, los criterios de interpretación y aplicación de la Ley 4ª de 1992 y concordantes para el Régimen Especial de los Congresistas y Magistrados de las Altas Cortes establecidos en la Circular 04 de 26 de julio de 2013, se aplican en su totalidad, por tratarse de la adopción de medidas para dar cumplimiento obligatorio e íntegro al fallo del Tribunal Constitucional”.*

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA LA APLICACIÓN DE LA SENTENCIA SU-230 DEL 29 DE ABRIL DE 2015

- A. La Corte Constitucional a través de la sentencia SU 230 de 2015 estudió la constitucionalidad de una sentencia dictada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la que decidió que la liquidación de una pensión adquirida bajo el régimen de la Ley 33 de 1985, debía tener como IBL la regla general consagrada en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, esto es, el promedio de los salarios devengados durante los últimos 10 años, y no el promedio de los salarios del último año conforme lo establece el artículo 1º de la Ley 33 de 1985.
- B. Conocido el texto de la precitada providencia, la Sala Plena de la Corte en sede de unificación precisó como cuestión inicial, que modificó la jurisprudencia en vigor de las Salas de Revisión, respecto a la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, *“a la luz de la inescindibilidad e integralidad de los regímenes especiales”*, para lo cual se apoyó en la diferencia de los conceptos de precedente constitucional y de jurisprudencia en vigor. Sea del caso indicar, que Colpensiones con base en la jurisprudencia en vigor del Tribunal Constitucional y del Consejo de Estado, dictó la Circular 06 de 2013, con su nota aclaratoria.
- C. De esta manera, la Corte reconoció la existencia de una línea jurisprudencial consolidada de las Salas de Revisión de Tutela, *“cuya ratio decidendi precisa que se vulneran los derechos pensionales cuando no se aplica en su integridad el régimen especial en el que se encuentra amparado el beneficiario del régimen de transición, y en los eventos en que se desconoce que el monto y la base de liquidación de la pensión forman una unidad inescindible, y por tanto, debe*

*aplicarse la totalidad de lo establecido en el régimen especial y no lo consagrado en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993*¹¹.

- D. Esta decisión de control concreto (que es diferente del abstracto realizado en la C-258 de 2013) de constitucionalidad precisó la regla de derecho consagrada en la Sentencia C-258 de 2013, relativa a la no inclusión del IBL en el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, interpretación que la Corte, sostuvo, realizó en abstracto y que resulta aplicable para todos los regímenes pensionales. Así lo indicó en la Sentencia SU-230 de 2015:

“Con fundamento en estas razones, la Sala Plena de la Corte declaró inexecutable la expresión ‘durante el último año’ y estableció que el IBL aplicable debía ser el dispuesto en el régimen general del artículo 36 de la Ley 100. Es necesario advertir en este punto que, a diferencia de la jurisprudencia vigente de las Salas de Revisión de Tutela de la Corte Constitucional sobre la aplicación inescindible de los regímenes especiales, incluyendo las condiciones del IBL, esta providencia declara la inexecutable de la norma especial y ordena remitirse al régimen general de pensiones. Esto se encuentra suficientemente justificado en la medida en que, para la Sala, al igual que ocurre con las reglas de Ingreso Base de Liquidación, factores y beneficiarios, la expresión aludida (i) vulnera el principio de igualdad en tanto conduce a la transferencia de subsidios públicos excesivos a un grupo de personas que no sólo no están en condición de vulnerabilidad o debilidad, sino que, por el contrario, por regla general pertenecen a un sector en mejores condiciones socio-económicas; e (ii) impone un sacrificio desproporcionado de los principios y finalidades de la seguridad social.

Así pues, la sentencia C-258 de 2013, fijó unos parámetros determinados para el régimen especial dispuesto en la Ley 4 de 1992, pero además, estableció una interpretación sobre la aplicación del IBL a los regímenes especiales sujetos a la transición del artículo 36 la Ley 100”

- E. Del mismo modo, sostuvo que la Sala Plena en el auto que estudió la solicitud de nulidad presentada contra la Sentencia T-078 de 2014, el cual no debe ser entendido como una decisión que unificó jurisprudencia sobre la materia, *“reafirmó la interpretación sobre el artículo 36 de la Ley 100 establecida en la sentencia C-258 de 2013, fallo en el que por primera vez la Sala analizó el IBL, en el sentido que, el modo de promediar la base de liquidación no puede ser la*

11 Fundamento jurídico 2.6.1.

estipulada en la legislación anterior, en razón a que el régimen de transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y excluye el promedio de liquidación. Por tanto, el IBL debe ser contemplado en el régimen general para todos los efectos". Es sólo con la sentencia SU-230 de 2015, que la Corte Constitucional unifica su jurisprudencia expresamente al indicar que "en esta ocasión la Corte estudia un caso en el que la Sala Plena modifica la jurisprudencia en vigor de las Salas de Revisión respecto a la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 en los regímenes especiales"¹², lo cual reiteró al señalar que "a pesar de la existencia de una jurisprudencia en vigor de las Salas de Revisión de Tutelas de la Corte sobre el artículo 36 de la Ley 100 a la luz de la inescindibilidad e integralidad de los regímenes especiales, la Sala Plena de esta Corporación, como órgano competente, le es posible modificar la posición jurisprudencial vigente"¹³.

- F. El siguiente cuadro muestra, de manera esquemática, la precisión que tuvo la regla de derecho que adscribió al ordenamiento jurídico la sentencia C-258 de 2013, relativa al IBL como factor no incluido en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993:

C-258 de 2013	SU-230 de 2015
<p>"4.3.5.7.1. La interpretación de estas expresiones conlleva la concesión de una ventaja a los beneficiarios del régimen especial cobijados por la transición, que no fue prevista originalmente por el Legislador al expedir la Ley 100 y que, por tanto, carece de justificación (...). <u>El Ingreso Base de Liquidación no fue un aspecto sometido a transición, como se aprecia claramente en el texto del artículo 36</u>" (las subrayas y negrillas son agregadas).</p>	<p>"A este respecto la Sala Plena encontró que la sentencia C-258 de 2013 fijó una interpretación en abstracto del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en el sentido de establecer que el ingreso base de liquidación IBL no es un aspecto de la transición <u>y, por tanto, son las reglas contenidas en aquél régimen general, las que deben observarse para determinar el monto pensional con independencia del régimen especial al que se pertenezca.</u> De otro lado, resaltó que mediante auto A-326 de 2014, por el cual se resolvió la solicitud de nulidad de la sentencia T-078 del mismo año, la</p>

12 Cfr., fundamento jurídico 2.5.

13 Cfr., fundamento jurídico 2.5.4.

	<p><i>Sala reafirmó la interpretación sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 establecida <u>en el referido fallo C-258 de 2013, en el que por primera vez la Sala analizó el IBL, en el sentido en que, el modo de promediar la base de liquidación no puede ser la estipulada en la legislación anterior, en razón a que el régimen de transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y excluye el promedio de liquidación</u>" (las subrayas y negrillas son agregadas)¹⁴.</i></p>
--	---

De lo anterior se podría concluir:

1. Que la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, fijó en abstracto por primera vez como regla de derecho, que el IBL no fue un aspecto sometido a la transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sin considerar allí en concreto por no ser ese el escenario, la noción de causación del derecho¹⁵ para aplicar esa regla que es en últimas, sobre la que se soportó la sentencia SU-230 de 2015.
2. Que la Corte Constitucional en la sentencia SU-230 de 2015, precisó el alcance de la regla de derecho consignada en la sentencia C-258 de 2013, en el sentido que el IBL consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, debe ser aplicado para todos los regímenes pensionales.
3. Que la Corte Constitucional en la sentencia de unificación SU-230 de 2015, aplicando la precitada cosa juzgada constitucional, concluye que la causación del derecho sobre la que estaba construida su jurisprudencia anterior, no resulta aplicable en la medida en que la noción de derecho adquirido no recae sobre el IBL.

¹⁴ Tomado del Comunicado N° 16 del 29 y 30 de abril de 2015.

¹⁵ El concepto de causación fue abordado en la sentencia para llenar el vacío normativo que resultó de la declaratoria de inexecutable de la expresión "durante el último año", contenida en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992. Con tal fin acudió a la regla general prevista en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993. Cfr., consideración jurídica 4.3.6.3.

- G. En definitiva, la Corte con la Sentencia de Unificación 230 de 2015 denegó el amparo constitucional invocado, aplicando para el efecto el alcance precisado de la anotada regla a un derecho pensional causado con anterioridad a la sentencia C-258 de 2013, lo cual implica la creación de lo que en la teoría se denomina una “subregla jurisprudencial” que antes no existía y que, en consecuencia, debe ser aplicada con efectos hacia el futuro (*ex nunc*) por parte de Colpensiones. En otras palabras, la noción de causación en la que estaba soportada la Circular N° 6 de 2013 (con su nota aclaratoria) y la jurisprudencia en vigor del Tribunal Constitucional y del Consejo de Estado, es un criterio que no debe seguirse aplicando. Fue esa la razón por la cual la Corte reconoció de manera expresa y clara en su unificación jurisprudencial que, *“si bien existía un precedente jurisprudencial que seguían las Salas de Revisión para resolver problemas jurídicos como el que ahora el actor pone a consideración de la Corte, lo cierto es que esa postura cambió a partir de los recientes pronunciamientos de la Sala Plena, que fijan un precedente interpretativo sobre el alcance de los incisos 2 y 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993”*, lo cual da lugar a interpretar de manera diáfana que es el mecanismo de unificación el instrumento al que tuvo que acudir para precisar el alcance interpretativo y de aplicación de la norma en estudio, y es a partir de tal providencia cuando los efectos deben entonces considerarse aplicables.

IV. REGLAS PARA LA APLICACIÓN EN EL TIEMPO DE LOS CRITERIOS SOBRE INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN, TASA DE REEMPLAZO Y FACTORES SALARIALES

Con base en las anteriores consideraciones, las reglas de decisión que a continuación se imparten tendrán efectos hacia el futuro en los siguientes términos:

- A. La definición y entendimiento del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, será el siguiente:
1. El Ingreso Base de Liquidación no fue un aspecto sometido al régimen de transición.
 2. Las reglas para calcular el ingreso base de liquidación de los beneficiarios del régimen de transición, son las siguientes:
 - i. Quienes a 1 de abril de 1994 les faltare menos de 10 años para el cumplimiento de los requisitos para pensionarse, el ingreso base de

liquidación se determinará conforme lo establecido en el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993¹⁶.

- ii. Quienes a 1 de abril de 1994 les faltare más de 10 años para el cumplimiento de los requisitos para pensionarse, el ingreso base de liquidación se determinará conforme lo establecido en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993¹⁷.
3. El régimen de transición respeta edad, tiempo de servicios o semanas cotizadas y monto de la pensión del régimen anterior referido solamente a la tasa de reemplazo, como quiera que la intención del legislador fue impedir que el Ingreso Base de Liquidación de los regímenes anteriores tuviera efectos ultractivos.

Los únicos factores salariales que se deberán tener en cuenta al momento de determinar el ingreso base de liquidación serán los contemplados en el Decreto 1158 de 1994, siempre y cuando sobre los mismos se hubieran efectuado los aportes al Sistema General de Pensiones.

- B. Las solicitudes de pensión presentadas por primera vez que se decidan con posterioridad a la Sentencia SU 230 de 2015, se regirán por el precedente judicial y constitucional que se adopta por medio de esta Circular.
- C. Los criterios establecidos en la presente Circular tendrán aplicación para todos los servidores públicos, independientemente del régimen pensional que resulte aplicable en su condición de beneficiarios del régimen de transición.

16 Ley 100 de 1993. Artículo 36. Régimen de transición

(...)

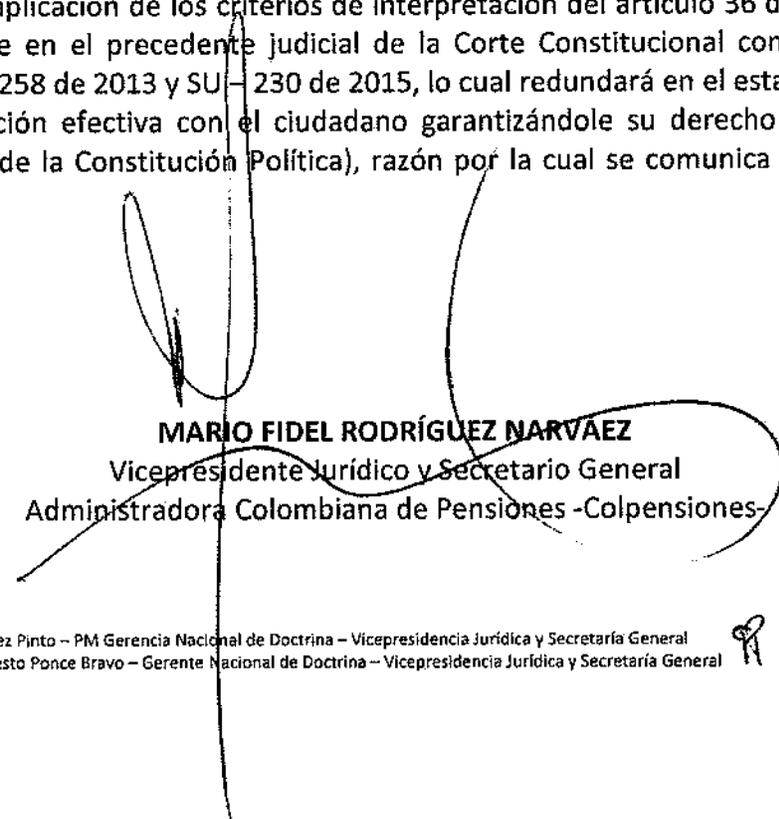
“El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE”.

17 Ley 100 de 1993. Artículo 21. *“Ingreso base de liquidación. Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta ley, 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 este fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.*

Cuando el promedio del ingreso base, ajustado por inflación, calculado sobre los ingresos de toda la vida laboral del trabajador, resulte superior al previsto en el inciso anterior, el trabajador podrá optar por este sistema, siempre y cuando haya cotizado 1250 semanas como mínimo”.

- D. Con base en lo expuesto, quedan derogados expresamente los criterios de interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, respecto de la aplicación del Ingreso Base de Liquidación contenidos en las Circulares Internas 01 de 01 de octubre de 2012, 04 de 26 de julio de 2013, 06 de 18 de diciembre de 2013, incluida la nota aclaratoria de esta última.
- E. En este orden de ideas, debe considerarse que la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 realizada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013 se aplica en Colpensiones desde la expedición de las Circulares 04 y 06 de 2013 de manera que, a través de esta nueva circular, se unifican las reglas de reconocimiento pensional administrativo de acuerdo al alcance dispuesto por la Sentencia SU -230 de 2015.

Los lineamientos establecidos en la presente Circular tienen como propósito unificar las reglas para la aplicación de los criterios de interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, con base en el precedente judicial de la Corte Constitucional consagrado en las sentencias C – 258 de 2013 y SU – 230 de 2015, lo cual redundará en el establecimiento de una comunicación efectiva con el ciudadano garantizándole su derecho a la seguridad social (art. 48 de la Constitución Política), razón por la cual se comunica para su debido cumplimiento.



MARIO FIDEL RODRÍGUEZ NARVAEZ
Vicepresidente Jurídico y Secretario General
Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones-

Preparó: Andrea Suárez Pinto – PM Gerencia Nacional de Doctrina – Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General
Revisó: Germán Ernesto Ponce Bravo – Gerente Nacional de Doctrina – Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General

