

**IMPLICACIONES JURÍDICAS PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS QUE
RECONOCEN DERECHOS PENSIONALES FRENTE A LAS DIFICULTADES
DEL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEL PRECEDENTE EN COLOMBIA**

**(Estudio de caso del IBL como elemento del régimen de transición de
servidores públicos en pensiones reconocidas por COLPENSIONES, LA UGPP Y
PENSIONES DE ANTIOQUIA)**

**TRABAJO PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN DERECHO
ADMINISTRATIVO**

LAURA ROCÍO MARÍN ALZATE

ASESORA

NATALY VARGAS OSSA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

FACULTAD DE POSGRADOS

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

MEDELLÍN

2019

TABLA DE CONTENIDO

1.INTRODUCCION.....	6
A. Presentación del caso.....	6
Hipótesis inicialmente formulada.....	9
Objetivos.....	10
Objetivo general.....	10
Objetivos específicos.....	10
B. Pregunta de reflexión.....	11
C. Definición de unidad de análisis.....	11
D. Recolección de información y datos.....	13
2. ANALISIS E INTERPRETACIÓN DEL CASO Y LA INFORMACIÓN.....	17
ESTADO DEL ARTE. VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN	18
CAPÍTULO 1. Acercamiento al precedente jurisprudencial en Colombia y a los principios que orientan la administración pública de economía, eficacia, seguridad jurídica y confianza legítima.....	46
1. Antecedentes normativos y jurisprudenciales del precedente en Colombia.....	46
2. Precedente jurisprudencial: Precedente Constitucional y Precedente Administrativo.....	47
3. Mecanismos de protección del precedente jurisprudencial.....	61
4. Tutela contra providencia judicial.....	63

5. Principios de la administración pública frente a la aplicación del precedente jurisprudencial.....	66
5.1. Principio de eficacia.....	67
5.2. Principio de economía.....	67
5.3. Principio de seguridad jurídica.....	68
5.4. Principio de confianza legítima.....	68

CAPÍTULO 2. Divergencias y convergencias de las posiciones jurisprudenciales existentes en Colombia por parte de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, frente a la determinación de IBL en el reconocimiento de pensiones a servidores públicos en el régimen de transición.....71

1. Definición e importancia de las sentencias de unificación en Colombia.....	72
2. Decisiones jurisprudenciales en materia del IBL como elemento del régimen de transición de servidores públicos: Corte Constitucional y Consejo de Estado	73
3. Divergencias y convergencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en cuanto a la determinación del IBL de servidores públicos en régimen de transición.....	74

CAPITULO 3. Implicaciones jurídicas para Colpensiones, la UGPP y Pensiones de Antioquia, como entidades que reconocen derechos pensionales a los administrados, respecto a las divergencias y convergencias existentes entre la corte constitucional y el consejo de estado, en la determinación del IBL como elemento del régimen de transición de servidores públicos.....87

1. Estudio de caso: reliquidación pensión de vejez FELIX EDUARDO CHAMORRO QUIÑONEZ vs UGPP.....	89
2. Estudio de caso del tema objeto de investigación en Colpensiones, UGPP y Pensiones de Antioquia, como entidades públicas que reconocen derechos pensionales de cara a los principios de economía, eficacia, seguridad jurídica y confianza legítima.....	91
2.1. Integración de los principios de la administración públicas de las entidades objeto de estudio en su misión, visión y valores.....	92
2.2. Respuesta a las peticiones elevadas a COLPENSIONES, UGG Y PENSIONES DE ANTIOQUIA	95
3. Implicaciones jurídicas encontradas a partir de las respuestas de Colpensiones, UGPP y Pensiones de Antioquia frente al caso estudiado – Hallazgos.....	106
3.1. Falta de armonización jurisprudencial.....	106
3.2. Imposibilidad de materialización del principio de eficacia	107
3.3. No cumplimiento pleno del principio de economía.....	108
3.4. Alteración del principio de seguridad jurídica.....	108
3.5. Interposición de acciones de tutela contra providencias judiciales condenatorias por parte de las entidades públicas.....	109
3.6. Aplicación limitada del principio de confianza legítima.....	110
3.7. Ausencia de interposición de acciones de repetición o consecuencias disciplinarias para servidores públicos encargados de determinar derechos pensionales.....	111
3. LECCIONES Y RECOMENDACIONES	112
3.1. Lecciones.....	112

3.2. Conclusiones.....	115
3.3. Recomendaciones.....	122
4. ANEXOS.....	126
Anexo 1. Listado de tablas	
Anexo 2. Listado de gráficas	
Anexo 3. Fichas bibliográficas de resumen	
Anexo 4. Respuestas a derechos de petición de presentados ante Colpensiones, UGPP, Pensiones de Antioquia y la Agencia Nacional de defensa jurídica del Estado	
5. BIBLIOGRAFIA.....	127

1. INTRODUCCION

A. Presentación del caso

El precedente jurisprudencial es una figura que cada día toma más fuerza en el ordenamiento jurídico colombiano, al punto que hoy, la jurisprudencia ha dejado de ser entendida como una fuente auxiliar del derecho, para constituirse en una fuente obligatoria, reconocida como tal, no solo a partir del desarrollo que las cortes de cierre o altas cortes han adelantado a través de los años, sino también por el propio legislador que, a través de normas recientes, ha dispuesto que las autoridades administrativas y judiciales, deberán consultar en sus decisiones, los criterios que en sus sentencias de unificación tuvieron en cuenta los altos tribunales.

Un claro ejemplo de las disposiciones legislativas que contienen esta orden legal, se encuentra en la Ley 1437 de 2011, que en sus artículos 10 y 102 establece para las autoridades administrativas la obligación de acatar en las decisiones que deban tomar para definir derechos a su cargo, las sentencias de unificación que sobre la materia haya proferido el Consejo de Estado. No obstante, mediante la sentencia C-634 de 2011 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, bajo el entendido de que el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado es de obligatorio acatamiento para las autoridades administrativas, pero también, y de manera preferente, es de obligatorio acatamiento del precedente de la Corte Constitucional en lo que se refiere a la definición de derechos fundamentales.

De la lectura del proyecto de ley de la norma antes referida (Congreso de la República, 2009, Proyecto de Ley Nro. 198) , se evidencia que el propósito del legislador fue ofrecer al operador administrativo confianza en el sustento de las decisiones que debe tomar frente al reconocimiento o no de los derechos solicitados por los ciudadanos, y a su vez, dar seguridad jurídica a los administrados en cuanto al posible resultado de sus solicitudes. Propósito que en principio se cumple cuando, a fin de definir las solicitudes de los ciudadanos, la administración solo debe consultar las sentencias de unificación que sobre la materia haya proferido el Consejo de Estado, o el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, cuando esa petición verse sobre derechos fundamentales.

Así planteada la obligación de la administración de acatar en sus decisiones los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado, según corresponda, no parece presentar ningún inconveniente, y por el contrario cumple con los objetivos planteados por el legislador. Sin embargo, y pese a que no pasa con frecuencia, son conocidos los casos en los que frente a un mismo asunto se presentan criterios, no solo diferentes sino además contrarios, entre la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, evidenciando falta de armonización en el precedente jurisprudencial de estas dos cortes. Lo que evidencia la situación más comúnmente conocida como choque de trenes.

La disparidad de criterios entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado puede contrariar el espíritu de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que, la administración debe acatar en sus decisiones de manera preferente el precedente de la Corte Constitucional aun cuando su juez natural sea el Consejo de Estado.

La situación planteada no es hipotética y se presentó recientemente en el específico caso sobre reliquidación de pensiones reconocidas a ex servidores públicos, a quienes en virtud del régimen de transición contemplado en la Ley 100 de 1993, les fue reconocido su derecho bajo los requisitos establecidos en la Ley 33 de 1985. Frente a la reliquidación de pensiones reconocidas a ex servidores públicos beneficiarios del régimen de transición, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, tuvieron criterios contrarios durante más de cuatro años, período durante el cual las entidades públicas que tienen a su cargo el reconocimiento de derechos pensionales, debieron definir las peticiones de estos ciudadanos.

Teniendo en cuenta que, esas decisiones corresponden a la definición de derechos sociales, deben fundamentarse en el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, por lo que, al considerar que la aplicación del precedente que sobre la materia ha tenido el Consejo de Estado, les era más beneficioso, muchos ciudadanos acudieron a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a fin de obtener la aplicación del precedente establecido por este último.

De acuerdo con la situación planteada, cobra interés y relevancia establecer las implicaciones jurídicas que tiene para las entidades públicas responsables del reconocimiento derechos pensionales, la falta de armonización de criterios entre los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, especialmente desde la materialización de los principios orientadores de la administración pública, tales como, la eficacia, la economía, la seguridad jurídica y la confianza legítima.

Así las cosas, en el presente trabajo se adelantó un estudio de caso, en el cual se tomó como unidad de análisis tres de las principales entidades públicas administradoras del

régimen pensional en el país, a fin de concluir con las implicaciones que genera para la administración pública la dificultad del proceso de consolidación del precedente jurisprudencial entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, partiendo de la hipótesis que a continuación se establece y con apoyo de datos cuantitativos que sustentan las lecciones y recomendaciones finales.

Vale la pena indicar que esta situación genera, además, consecuencias para los administrados, y que del presente estudio de caso podría pensarse, adicionalmente, en las responsabilidades a cargo del Estado desde las ramas legislativa y judicial. No obstante, el presente estudio de caso, se limita el análisis a las implicaciones que de cara al cumplimiento de los principios orientadores de la administración pública, acatando un mandato legal, tiene la falta de armonización de criterios jurisprudenciales solo para la administración.

- **Hipótesis inicialmente formulada**

De acuerdo con lo anterior, cuando se planteó la propuesta de esta investigación se planteó como hipótesis, que las implicaciones para las entidades públicas que reconocen derechos pensionales, frente a las dificultades del proceso de consolidación del precedente en el caso de la determinación del IBL para el reconocimiento de pensiones de servidores públicos que se encuentran en régimen de transición, afectaba los principios de la administración pública de economía, eficacia, seguridad jurídica y confianza legítima, debido a la disparidad de criterios que frente al tema manejaban la Corte Constitucional y el Consejo de Estado; situación que hacía que las entidades, al aplicar de manera preferente

uno u otro precedente, se vieran avocadas a asumir consecuencias judiciales adversas para la administración. Hipótesis que como se verá más adelante fue confirmada.

- **Objetivos**

A fin de lograr dar desarrollo a la investigación – estudio de caso, se formularon los siguientes **objetivos**:

Objetivo general: Establecer las implicaciones jurídicas para las entidades públicas que reconocen derechos pensionales frente a las dificultades del proceso de consolidación del precedente en Colombia, a partir del estudio de caso del IBL como elemento del régimen de transición de servidores públicos en pensiones reconocidas por Colpensiones, la UGPP y Pensiones de Antioquia.

Objetivos específicos:

1. Efectuar un acercamiento al precedente jurisprudencial en Colombia y a los principios orientadores de la administración pública de economía, eficacia, seguridad jurídica y confianza legítima.
2. Identificar las convergencias y divergencias de las posiciones jurisprudenciales existentes en Colombia por parte de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, frente a la determinación de IBL en el reconocimiento de pensiones a servidores públicos en el régimen de transición.
3. Describir las implicaciones jurídicas para Colpensiones, la UGPP y Pensiones de Antioquia, como entidades que reconocen derechos pensionales a los administrados,

respecto a las divergencias y convergencias existentes por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en determinación del IBL como elemento del régimen de transición de servidores públicos.

B. Pregunta de reflexión:

A fin de abordar la problemática planteada en el aparte anterior, se formula el siguiente interrogante: ¿Cuáles son las implicaciones jurídicas para las entidades públicas que reconocen derechos pensionales frente a las dificultades del proceso de consolidación del precedente en Colombia, a partir del estudio de caso del IBL como elemento del régimen de transición de servidores públicos en pensiones reconocidas por Colpensiones, la UGPP y Pensiones de Antioquia?

C. Definición de unidad de análisis:

Para delimitar el objeto del presente estudio de caso, se definió la unidad de análisis, es decir, los sujetos de observación y de los que se extrajeron los datos para su posterior análisis (Yin, 2014, p. 32-34). De conformidad con la hipótesis jurídica planteada, y a partir de las sentencias de unificación emitidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional respecto de la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y por tanto frente al ingreso base de liquidación – IBL que debe tenerse en cuenta para el reconocimiento de pensiones de servidores públicos cobijados por el régimen de transición pensional, se encuentra que en principio la unidad de análisis está compuesta por las entidades públicas

administradoras del régimen de prima media con prestación definida. Sin embargo, la problemática se evidencia con mayor claridad respecto de aquellas entidades que tienen esta función como objeto principal de su gestión, y que al haber agotado todas las instancias jurisdiccionales para mantener la prevalencia de la posición que al respecto ha sentado la Corte Constitucional, se encuentran directamente involucradas con las decisiones y situaciones descritas en la introducción de este proyecto. Para ello se tomaron en cuenta las siguientes:

- Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP
- Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES
- Pensiones de Antioquia

Estas entidades tienen como función principal la administración del régimen de prima media con prestación definida, y por tanto, dentro de sus actuaciones permanentes se encuentra la de decidir derechos pensionales de servidores públicos que están amparados por el régimen de transición contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Adicionalmente, las tres entidades siguen en sus decisiones, los criterios del precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, en cuanto a la determinación del monto de estas pensiones, constituyéndose por tanto, en protagonistas de la situación que se plantea, al ser las principales entidades demandadas ante los jueces de lo contencioso administrativo por los ciudadanos inconformes con sus decisiones, encontrándose frecuentemente avocadas a responder por condenas judiciales en vía del contencioso administrativo.

No obstante, si bien el estudio de caso implica un trabajo práctico, requiere de un soporte teórico frente al tema, de allí que se hayan analizado las variables centrales de la

temática, así: El precedente en Colombia, los principios orientadores de la administración pública de eficacia, economía, seguridad jurídica y confianza legítima, sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado respecto del IBL de servidores públicos en régimen de transición y finalmente sus convergencias y divergencias, para posteriormente aplicar esta teoría en el caso objeto de estudio y encontrar los hallazgos a los cuales se llegaron.

D. Recolección de información y datos:

La presente investigación se hizo bajo la modalidad de estudio de caso, el cual busca contrastar una hipótesis teórica con un fenómeno actual, que en el asunto bajo estudio corresponde un fenómeno jurídico (proceso de consolidación del precedente administrativo) materializado a partir del análisis de situaciones reales, que pueden ser fieles o no al planteamiento teórico o normativo (Yin, 2014, p. 16-17).

Bajo la perspectiva expuesta, se adelantó un análisis en torno a la aplicación del precedente judicial por parte de las entidades públicas que administran el régimen de prima media y que tienen la competencia para decidir derechos pensionales de servidores públicos amparados bajo el régimen de transición. Entidades que estando legalmente obligadas a acatar el precedente jurisprudencial, se encontraron en medio de una falta de armonización del precedente respecto del ingreso base de liquidación de pensiones, como elemento de la transición de servidores públicos, entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Fue así como se tomaron estas entidades como unidad de análisis para el estudio de casos desarrollado: la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, la Unidad Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP y Pensiones de Antioquia, entidades que

fueron consultadas por medio de derechos de petición con el fin de obtener datos y cifras que permitieron sustentar las lecciones y recomendaciones del presente estudio de caso.

Así mismo, fue consultada la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, entidad que, si bien no hace parte de la unidad de análisis, por su función, aporta a esta investigación una importante información cuantitativa, en cuanto a cifras se refiere.

El estudio de caso es una modalidad cualitativa, interpretativa y comprensiva, que busca describir una situación real con el propósito de explicarla a partir de ciertas categorías o fundamentos teóricos o normativos, a fin de obtener lecciones y recomendaciones del caso (Ceballos, 2009, p. 416). En este sentido, para fortalecer la descripción, explicación y análisis del caso, podrá acudir a datos estadísticos o cuantitativos (Yacuzzi, s.f.).

Así las cosas, como punto de partida del caso en estudio, se hizo necesario hacer una remisión a los antecedentes normativos y jurisprudenciales en que se origina la problemática encontrada, para dar después paso al planteamiento del caso con mayor claridad, tal y como a continuación se expone. En consecuencia, se empleó la siguiente **metodología:**

Un enfoque **cualitativo y cuantitativo**. **Cualitativo** porque se estudió la calidad del fenómeno, esto es, del precedente jurisprudencial en Colombia y la aplicabilidad del mismo frente a la determinación del IBL en el régimen de transición de servidores públicos, por parte de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. **Cuantitativa**, porque se consultó la cantidad de algunos factores importantes en el caso estudiado, mediante derechos de petición elevados a las entidades que hacen parte de la unidad de análisis. Allí

se indagó por cantidad de peticiones recibidas, demandas, tutelas, valores cancelados, frente al tema objeto de investigación.

Se empleó como **modalidad de investigación la documental, estudio de casos y hermenéutico. Documental** por cuanto se consultaron autores sobre el tema en bibliotecas de la ciudad, en libros, artículos, bases de datos como ebsco y google académico y tesis. Asimismo, jurisprudencia frente al tema, en sentencias proferidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, desde el año 2013 hasta el año 2018, por ser este el período crítico con relación a la falta de armonización del precedente en la problemática relacionada. **Estudio de casos** porque se tomó un caso específico referente a una reliquidación de pensión de vejez de un servidor público y se elevaron derechos de petición a Colpensiones, la UGPP y Pensiones de Antioquia, a fin de verificar cuantitativamente el tratamiento del tema en las mismas. Para este efecto, se consultaron en las áreas jurídicas de las tres entidades relacionadas, las cifras estadísticas respecto del número de demandas presentadas en contra de las entidades por los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición, cuya pretensión principal corresponda a la liquidación de sus pensiones según el criterio del Consejo de Estado, durante el segundo semestre de 2015, todo el año 2016 y el primer semestre de 2017, para determinar el período de mayores acciones judiciales.

Y finalmente, se acudió a un enfoque **Hermenéutico**, toda vez que, a partir de los datos recolectados con las dos modalidades anteriores, esto es, la construcción teórica-jurisprudencial y el estudio de casos, se realizó una interpretación de la problemática y extraer así, las implicaciones jurídicas frente a la dificultad de consolidación del precedente en el caso del IBL para determinar el monto de las pensiones reconocidas a

servidores públicos en régimen de transición y dar respuesta a la pregunta de investigación formulada.

La **recolección de esta información** se realizó mediante fichas bibliográficas de resumen (ver anexos) y con la formulación de derechos de petición a las entidades objeto de análisis (Ver anexos). Con las mismas, se extrajeron los datos que permitieron identificar las subcategorías de las implicaciones jurídicas que se puedan evidenciar en estas entidades públicas con el tema abordado, las cuales tenían relación con los principios orientadores de la administración pública como la eficacia y la economía, o con la afectación a los principios de la seguridad jurídica y la confianza legítima.

Solo a partir de la recolección de datos en las entidades que componen la unidad de análisis, se pudo identificar claramente las implicaciones reales que tiene para estas entidades la falta de armonización entre el precedente de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en cuanto al ingreso base de liquidación como elemento del régimen de transición de servidores públicos, en las que además se fundamentarán las lecciones y recomendaciones del estudio.

2. ANALISIS E INTERPRETACIÓN DEL CASO Y LA INFORMACIÓN

En este ítem se desarrolla el marco teórico de la investigación a fin de abordar las categorías previstas en cada uno de los objetivos específicos, contrastar la información recaudada con la pregunta de investigación y dar respuesta a la misma, para finalmente, presentar los hallazgos encontrados.

Para tal efecto, el marco teórico se divide en tres capítulos. En el primero se efectúa un acercamiento al precedente jurisprudencial en Colombia, indicando su definición por parte de algunos autores como Arias García (2012), Bernal Pulido (2007), Contreras Calderón (2011), Díaz Díez (2016), López Medina (2016), Porras López (2016), Tamayo Jaramillo (2011); los antecedentes normativos y jurisprudenciales, los mecanismos de protección del precedente, la tutela contra providencia judicial y los principios que orientan la administración pública relacionados con la consolidación del precedente, cuales son: economía, eficacia, seguridad jurídica y confianza legítima. En el segundo capítulo se identifican las convergencias y divergencias presentadas en Colombia frente a la determinación del IBL en las pensiones reconocidas a servidores públicos amparados por el régimen de transición, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Por último, en el tercero, se describen las implicaciones jurídicas para las entidades públicas que reconocen derechos pensionales por la dificultad de consolidación de precedente para determinar el IBL de servidores públicos en régimen de transición.

No obstante, antes de desarrollar los tres capítulos ya referidos, se encontró necesario elaborar un estado del arte sobre el tema objeto de investigación, así:

- **ESTADO DEL ARTE: VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN**

Efectuada una búsqueda con relación al tema objeto de investigación en la base de datos EBSCOhost, respecto de las variables:

1. PRECEDENTE JUDICIAL EN COLOMBIA
2. PRECEDENTE ADMINISTRATIVO
3. IBL DE SERVIDORES PÚBLICOS
4. PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ECONOMÍA, EFICACIA, SEGURIDAD JURÍDICA Y CONFIANZA LEGÍTIMA. Se encontró lo siguiente:

**Tabla Nro. 1. VARIABLE 1:
PRECEDENTE JUDICIAL EN COLOMBIA. 2 ARTÍCULOS**

VARIABLE	DOCUMENTO	RESUMEN
PRECEDENTE JUDICIAL EN COLOMBIA	<p>1.El precedente judicial en Colombia: Un análisis desde la teoría del derecho. Contreras Calderón, Jorge Andrés.</p> <p>En Revista Facultad de derecho y ciencias políticas. vol. 41 Nro. 115. Pp. 331-361. Medellín-Colombia. Julio-Diciembre de 2011. Disponible en https://dbcientificas.udem.</p>	<p>-“En este artículo se particularizan los distintos enunciados normativos que en Colombia expresan el deber de aplicar los precedentes judiciales, y se analizan, con el lenguaje propio de la Teoría del Derecho, los elementos y las características de las normas jurídicas que prescriben dicho deber. Se expone el ser del precedente judicial en Colombia.</p> <p>-Es un artículo que expresamente indica que no se ocupa del precedente administrativo. “Ésta es una institución aún más reciente en nuestro sistema que los precedentes judiciales, y de ella espero ocuparme debidamente en otra oportunidad”. P. 334.</p>

	<p>edu.co:2483/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=fdc4a043-30f8-4db9-9805-5bc3a0912701%40pdc-v-sessmgr04</p>	<p>-“Al hablar de precedente, la doctrina y la jurisprudencia suelen aludir a un conjunto de decisiones uniformes respecto a un mismo punto de derecho, lo que equivale a decir que éste nace cuando la ratio decidendi se reitera en varias providencias”. P. 342.</p> <p>-“Pues bien, si en verdad la finalidad del precedente consiste en garantizar la igualdad y la seguridad jurídicas mediante la fijación por parte del órgano judicial competente del único sentido normativo posible en la interpretación de un determinado enunciado, en general, no sería posible encasillar el acto creador del precedente en alguno de los tres tipos ideales enumerados en el párrafo anterior, dado que la labor del intérprete, en este caso, se reduce a escoger –es decir, a declarar–, cuál de todos los sentidos literales posibles y extraíbles de la disposición constitucional, legal o administrativa es el aplicable para el caso concreto y para los demás casos semejantes que se presenten hacia el futuro”. P. 357.</p> <p>-“El deber de aplicar los precedentes de los jueces de la república es un deber jurídico de rango constitucional: emana de una norma de la Constitución, o al menos de cierto sentido que la Corte Constitucional le otorga a algunas de las disposiciones de la Carta Magna; por tanto, es un precedente judicial de rango constitucional”. P 358.</p>
<p>PRECEDENTE JUDICIAL EN COLOMBIA</p>	<p>2.Hacia la constitucionalización del Precedente judicial en Colombia. ¿un esfuerzo por controlar a las fuentes del derecho?.</p>	<p>-Relaciona al precedente como fuente del derecho, algunas veces como principal para la práctica jurídica. Por ello, explica en el artículo el recorrido en la práctica colombiana de la reforma constitucional que alude a regular los efectos de la producción jurisprudencial. P. 65.</p>

	<p>Sarmiento E, Juan Pablo.</p> <p>En. Revistas opinión Jurídica. Universidad de Medellín. Vol. 11, Nro. 22. PP. 65-82. Julio-Diciembre de 2012.</p>	<p>“Hablar del poder vinculante del precedente judicial y de la atribución normativa de los tribunales constitucionales no parecería ser un tema novedoso. Efectivamente, los aportes en la experiencia nacional de los profesores Lina Marcela Escobar (Escobar, 2003) y Diego Eduardo López (López, 2005), entre otros (Estrada, 2003; Bernal, 2003), han demostrado que la práctica judicial se ha anticipado a todo el desarrollo legislativo y constitucional que se ha desplegado en los últimos años”. P. 67</p> <p>-“Con todo, la práctica reciente colombiana de nuestro derecho constitucional parece indicar que la fuerza vinculante del precedente ha sido extendida principalmente en la Corte Constitucional de Colombia, sin sostener con ello que el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia no hayan construido diversas líneas jurisprudenciales que son seguidas con rigurosidad. Empero, el mayor interés del debate constitucional ha girado en torno a las sentencias que deciden tutelas, debido a que las normas que regulan la materia han admitido posiciones disímiles de acuerdo con la visión del juzgador”. P. 67.</p> <p>-“ De allí que el Decreto 2067 de 1991, en su artículo 21, haya dispuesto que las sentencias que profiere la Corte Constitucional de Colombia tienen “el valor de cosa juzgada constitucional” y vinculan a todas las autoridades responsables en la aplicación de la ley (Presidencia de la República de Colombia, 1991). Este punto es retomado por la Ley 270 de 1996, “Estatutaria de la Administración de Justicia”, en el artículo 48 (Congreso de la República de Colombia, 1996), con los aportes realizados por la sentencia C-037</p>
--	---	---

		<p>de 1996 (Corte Constitucional de Colombia, 1996A)”. P. 69.</p> <p>-“ La Corte y el Legislador Estatutario parecen haber acogido así lo que el autor Diego López llama la “regla de la relevancia” (López, 2005). Esta regla supone que el precedente es vinculante cuando se presenta un nuevo caso análogo por sus hechos y circunstancias. Es decir, el fallo es relevante en la medida en que resuelve un caso a partir de otro análogo o decide novedosamente un caso nuevo, pero con la articulación de normas y antecedentes que mejor se adecuen a dicho fallo, en lo que a los supuestos fácticos se refiere”. P. 71.</p> <p>-“ La inclusión o no de la fuerza vinculante del precedente en el texto constitucional en realidad parece mediar entre el pulso político que existe entre el Congreso de la República y las Cortes, por el monopolio de las fuentes del derecho. Evidentemente, la rama legislativa parece haber perdido su capacidad aditiva de las mayorías ante una Corte Constitucional de Colombia impulsada por la definición de un derecho judicial más intenso”. P. 81.</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base a lo consultado

Tabla Nro. 2. VARIABLES 2.
PRECEDENTE ADMINISTRATIVO. 5 ARTÍCULOS

VARIABLE	DOCUMENTO	RESUMEN
<p>PRECEDENTE ADMINISTRATIVO</p>	<p>1.El precedente judicial y administrativo en la regulación económica colombiana Ferney Moreno, Luis.</p> <p>En Revista de Derecho del Estado. Nro. 37. Julio-Diciembre de 2016. Pp. 165-188.</p>	<p>-Indica que en el ordenamiento jurídico colombiano se empezó a experimentar una aproximación a los ordenamientos del sistema anglosajón, debido a la función interpretativa de la Corte Constitucional. Por tanto se pasó de una aplicación rígida de la ley por parte del juez, a la aplicación del precedente, tanto en materia administrativa como judicial. P. 165</p> <p>-“El tema del precedente judicial y el precedente administrativo en la regulación económica, hasta la fecha, ha sido abordado por la doctrina de manera separada, por un lado, el precedente judicial y administrativo con: López Medina (2000), Bernal (2009), Santofimio (2010), Ospina Garzón (2014), Santaella (2014), Díez (2014), Moreno Cruz (2014), y por otro lado, sobre la regulación con: Nieto Roa (1991), Moreno Castillo (1999), Ibáñez (2007), Marín Cortés (2010), Lizarazo y Anzola (2004)”. P. 167.</p> <p>-En Colombia se diferencia entre el precedente judicial o jurisprudencial y el administrativo. El primero refiere a asuntos sometidos a los tribunales, que deben resolver tomando en cuenta sentencias antes dictadas por tribunales superiores en casos semejantes. P. 167.</p> <p>-En la jurisdicción contencioso administrativo constituye precedente una sentencia de unificación del Consejo de Estado o tres sentencias del Consejo de Estado de conformidad con la sentencia C 634 de 2011 de la Corte Constitucional. P. 169.</p> <p>-Este artículo se pregunta por “Cómo se aplica el precedente judicial por las autoridades</p>

		<p>administrativas?”. Indicando para ello que primero es necesario reconocer una práctica por las autoridades administrativas, y es su sometimiento a sentencias del Consejo de Estado como control de legalidad, aunque también a los de la Corte Constitucional. Que en el artículo 10 del CPACA, se establece el deber de las autoridades administrativas de tener en cuenta en sus decisiones las sentencias de unificación de la jurisprudencia del consejo de Estado, pero también las de la Corte Constitucional. P. 170. “Sin embargo, como lo sostiene Ospina, la jurisprudencia es vinculante mas no obligatoria, en tanto que las autoridades administrativas no deben hacer una aplicación indefectible de la jurisprudencia, debiendo esta ser consultada pero no aplicada coactivamente. En igual sentido, sostiene Santaella que el sometimiento de la Administración a la jurisprudencia no es absoluto sino que las autoridades administrativas, fundada y razonadamente, pueden apartarse de los precedentes vinculante”. P 170.” No obstante la posición de Ospina y Santaella, consideramos que el precedente judicial, en especial las sentencias de nulidad de los actos administrativos del Consejo de Estado y las sentencias de control de constitucionalidad de la Corte Constitucional, es de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades administrativas, y en particular, por parte de las autoridades de regulación.” P. 170-171.</p> <p>-Por lo tanto afirma que el precedente administrativo se fundamenta en el reconocimiento con fuerza vinculantes de las decisiones administrativas anteriores a un nuevo caso o asunto administrativo, que debe ser resuelto por la autoridad administrativa. P. 171.</p> <p>-“Como lo manifiesta Santofimio, el precedente administrativo en Colombia se construye desde la evolución de la jurisprudencia de la Corte</p>
--	--	---

		<p>Constitucional. Para sustentar lo anterior, se debe hacer referencia a la Sentencia T-545 del 28 de mayo de 2004, la primera sentencia de la Corte Constitucional donde se reconoce un derecho pensional con base en una decisión administrativa anterior, y también a fallos más recientes de la misma corporación, como la Sentencia C-537 del 30 de junio de 2010. A juicio de Santofimio, esto significa que el precedente no es una figura que se debe predicar solamente de la actividad judicial del Estado (precedente judicial) sino que también abarca las autoridades administrativas (precedente administrativo)”. P 171.</p>
<p>PRECEDENTE ADMINISTRATIVO</p>	<p>2.La regulación de los precedentes administrativos en el ordenamiento jurídico peruano Cairampoma Arroyo, Alberto.</p> <p>Derecho PUCP. Nro. 73. 2014. Pp. 483-505.</p>	<p>PERÚ</p> <p>-Refiere a la importancia de trato igualitario para los ciudadanos y la predictibilidad de la administración pública cuando de resolver sus cuestiones se trata. El precedente resulta una herramienta importante para la consecución de los fines del estado, relacionado con seguridad jurídica y evitar situaciones de arbitrariedad. P. 483.</p> <p>-Realiza una aproximación al precedente administrativo en el Perú como fuente de derecho administrativo, diferenciándoles de otras fuentes.</p> <p>-“Como bien señala Diez Picasso, el precedente administrativo es «[...] aquella actuación pasada de la Administración que, de algún modo, condiciona sus actuaciones presentes exigiéndoles un contenido similar para casos similares»”. P. 484.</p> <p>-“Dentro de esta línea, parafraseando a Ortiz Díaz, el precedente administrativo encuentra justificación en el principio de igualdad de los administrados o equidad en el trato, quienes deben ser tratados igualmente cuando se encuentren en supuestos semejantes; actuación que se realiza en el marco de la</p>

		<p>potestad discrecional. Por ello se puede señalar que el precedente administrativo encuentra fundamento constitucional en el principio de igualdad y no discriminación, establecido en toda Constitución”. P. 485.</p> <p>-“A partir de todo lo señalado previamente, podemos definir al precedente administrativo como la fuente de derecho administrativo mediante la cual la Administración Pública define los criterios vinculantes a supuestos de hecho idénticos, en ejercicio de su potestad discrecional; a excepción de los supuestos en los que el interés general sustente el apartamiento del mismo “ p. 489.</p> <p>-“Efectos del precedente administrativo. La aplicación del precedente administrativo por parte de una entidad tiene efectos positivos que exponemos a continuación: – Es una herramienta que permite garantizar seguridad jurídica, en tanto se trata del reconocimiento de un criterio pasible de ser utilizado para las actuaciones posteriores de la Administración Pública. – La eficiencia y economía procedimental que supone la aplicación de precedentes administrativos permite, por un lado, aplicar criterios generales a diversas causas y, por otro lado, desincentiva la presentación de pedidos desproporcionados. – Evita la arbitrariedad en la actuación de la Administración Pública en el marco de su potestad discrecional, aplicando la ley de la misma manera para los administrados, respetándose así el principio de igualdad.”. p. 491.</p> <p>-Y en el Perú, relaciona su aplicabilidad en dos artículos.</p> <p>“Los precedentes administrativos como fuente del derecho administrativo En nuestro ordenamiento, la ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo</p>
--	--	--

		<p>General (en adelante LPAG), ha dedicado dos artículos a los precedentes administrativos. En ellos se señala que estos pueden provenir de: [...] resoluciones emitidas por la Administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, estableciendo criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede [...], o de [...] los pronunciamientos vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su labor debidamente difundidas [...].” p 493.</p> <p>Lo cual tienen incidencia en el principio de predictibilidad, ya que la autoridad administrativa debe brindar a los administrados información completa y confiable, para que tenga certeza del resultado. P. 499. Y sobre el principio de igualdad ante la ley p. 500, por cuanto está obligado a no discriminar ni diferenciar si existen situaciones análogas.</p> <p>Asimismo con el principio de seguridad jurídica. p. 500., indicando que sobre este se fundamenta el carácter vinculante del precedente administrativo, pues refiere a contar con un clima de predictibilidad en las actuaciones, de confianza en los administrados.</p> <p>Frente al principio de buena fé, p. 501, porque refiere al orden ético respecto del comportamiento a asumir.</p> <p>-Y finalmente concluye, p. 503-504, que el precedente administrativo en el Perú es una fuente distinta de otras fuentes, y que la administración puede utilizar el precedente para garantizar seguridad jurídica, eficiencia y economía procedimental, así como para evitar la arbitrariedad.</p>
PRECEDENTE	3.La fuerza de los	Por medio de este artículo determina el alcance del

<p>ADMINISTRATIVO</p>	<p>precedentes administrativos en el sistema jurídico del derecho positivo colombiano. Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. R</p> <p>En revista de derecho, de la Universidad de Montevideo 2011, vol. 10 p. 127-158</p>	<p>precedente administrativo adquirido en el ámbito del derecho positivo. Esclareciendo si configura un elemento autónomo, con dinámica y efectos propios o es un mero elemento coadyuvante o de colaboración para consolidar el sistema. P. 127.</p> <p>-“El concepto de precedente administrativo en el sistema del derecho positivo nacional no ha tenido mayor desarrollo doctrinal. Prácticamente, se puede sostener sin lugar a equívocos, que el tema se encuentra ausente de la discusión doctrinal ordinaria en relación con las materias básicas de nuestro subsistema del derecho administrativo, habiéndole correspondido su desarrollo básicamente a la jurisprudencia constitucional a partir de la remisión a los elementos estructuradores del concepto de precedente judicial, que de vieja data ya se habían incorporado a la legislación nacional, pero que a partir de la entrada en vigencia de la constitución de 1991 se fortalecieron con la adopción por la corporación de la doctrina anglosajona en la materia”. P. 136.</p> <p>-“La construcción jurisprudencial de la Corte Constitucional en relación con el precedente judicial, entendiéndolo como un instrumento material y sustancial del Estado de derecho, para la consolidación de la seguridad jurídica, la igualdad, la buena fe y la confianza legítima en el ejercicio de la función judicial, constituye en el derecho colombiano el fundamento teórico y doctrinal para la predica y sustentación de la existencia, también, de una teoría sobre el precedente administrativo, construido a partir de una particular evolución de la jurisprudencia constitucional, en donde se considera que la figura no es de exclusiva predica de la actividad judicial del Estado, sino que envuelve y cobija, también, a otras autoridades determinadas, que deban proferir o dictar decisiones, como es el caso indiscutible de las</p>
-----------------------	--	---

		<p>autoridades administrativas. 3.2.- Se trata de una clara y evidente aplicación horizontal del contenido sustancial de la concepción del precedente, que se invoca de manera directa en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no en relación, propiamente, con la actividad decisoria de los jueces, sino con las decisiones de las autoridades investidas de potestades públicas administrativas, tendiente a garantizar similares principios de los predicados en la sustentación del precedente judicial, pero que ahora buscan dotarle de entidad, cuerpo, fuerza y sobre todo estabilidad a las relaciones propias de la administración y los asociados, procurando y buscando siempre el respeto a las derechos e intereses tanto subjetivos como colectivos, sin desconocer el principio de legalidad material característico de toda organización sujeta a los marcos del Estado social y democrático de derecho. Se fundamenta este traslapo conceptual, y de principios, en la imperiosa necesidad de reconocer algo vital y connatural a nuestro modelo de Estado Social de Derecho, como es, el papel vital que cumple la organización administrativa del Estado en la generación de condiciones de estabilidad y seguridad suficiente para el sistema jurídico positivo, por lo tanto, a la plenitud de los asociados”. P. 144.</p> <p>-“¿Cuál sería un concepto adecuado de precedente administrativo dentro de nuestro derecho positivo? Se entiende el precedente administrativo, la decisión administrativa que fija de manera consistente y vinculante a partir de una solución jurídica a una situación fáctica específica-, el alcance y aplicación de las normas, principios y valores a las que se encuentra sujeta la administración en relación con un evento determinado, de manera tal, que un caso o asunto administrativo a ser resuelto por la autoridad administrativa correspondiente, y que coincida en sus razones fácticas con otro ya resuelto por el mismo</p>
--	--	--

		<p>reparto o dependencia administrativa, le sea aplicada la misma concepción jurídica y solución en derecho, - ratio decidendi - no por la vía de la costumbre o de prácticas históricas de la administración, sino, por el contrario, por la exposición de sólidos y razonables argumentos jurídicos que hacen vivencial el sistema jurídico garantizando plenamente la igualdad, legalidad, seguridad jurídica y el debido proceso”. P. 152.</p> <p>-“Cual debe ser la relación entre el concepto de precedente administrativo con los principios generales del derecho y en especial con principios como los de legalidad, igualdad, seguridad jurídica y buena fe? Se busca con la elaboración de un concepto de precedente administrativo que, a través de decisiones administrativas sujetas a la legalidad, pero también, respetuosas de los principios constitucionales de igualdad y buena fe, se ofrezca plena seguridad jurídica a los asociados, para lo cual inevitablemente se le debe reconocer fuerza vinculante a las decisiones administrativas que fijen de manera consistente el alcance y aplicación de las normas, principios y valores a las que se encuentra sujeta la administración en relación con un evento determinado, de manera tal, que un caso o asunto administrativo a ser resuelto por la autoridad administrativa correspondiente, y que coincida en sus razones fácticas con otro ya resuelto por el mismo reparto o dependencia administrativa, le sea aplicada la misma concepción jurídica y solución en derecho, no por la vía de la costumbre o de prácticas históricas de la administración, sino, por el contrario, por la reiteración de sólidos y razonables argumentos jurídicos que han hecho vivencial el sistema jurídico garantizando plenamente la igualdad y la legalidad. Se exige, por tanto, que las decisiones administrativas respondan con certeza y concreción a la necesaria coherencia a la que debe corresponderse,</p>
--	--	---

		<p>de manera que la uniformidad de criterios permita consolidar una protección adecuada a los fines estatales, y se revierta la tendencia hacia la creación de beneficios y de situaciones jurídicas que pronto se ofrecen contradictorias unas a otras. Lo anterior, además, puede representar la afectación patrimonial de la administración pública, y la pérdida de eficiencia y de eficacia a la que debe obedecer la actividad administrativa (y que es reconocida constitucionalmente en nuestro artículo 209 CP). Todo lo cual se sostiene, sin desconocer el principio de legalidad material característico de toda organización sujeta a los marcos del Estado social y democrático de derecho. En ningún caso, la aplicación del precedente administrativo puede socavar la primacía del principio de legalidad por razón del favorecimiento de actividades, o prácticas que autorizadas, permitidas o no sancionadas se constituyan en regla amparada por la decisión administrativa (precedente ilegal), sino que, por el contrario, el precedente administrativo debe convertirse en la reafirmación y consolidación de dicho principio, y en límite adicional al ejercicio discrecional de las decisiones que adoptan las autoridades administrativas.”. p. 153.</p>
<p>PRECEDENTE ADMINISTRATIVO</p>	<p>4.El precedente administrativo.</p> <p>Durán Martínez, Augusto.</p> <p>En revista de derecho 05, 2010. Universidad Católica del Uruguay. Vol. 5, p. 51-78.</p>	<p>URUGUAY</p> <p>Refiere al precedente como fuente de derecho administrativo, que en principio se planteó como tal, luego se rechazó como fuente formal del derecho y más adelante, se admitió la inobservancia del mismo por la relevancia jurídica. Hoy se indica es verdadera fuente formal del derecho administrativo en Uruguay. P. 51.</p> <p>-“El precedente administrativo es escasamente estudiado en las obras generales de derecho administrativo. Cuando se lo estudia, en general se lo hace junto con la costumbre y la práctica administrativa”. P. 53.</p>

		<p>-“Muy vinculado a nuestro tema aparece el principio de la confianza legítima. Este principio tiene su origen en la jurisprudencia alemana gestada luego de la Segunda Guerra Mundial. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal y del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo ha otorgado a este principio un papel preponderante entre los principios del derecho administrativo y lo ha considerado un importante instrumento para superar el pasado del Estado totalitario alemán. Jurisprudencia que, como bien lo ha destacado Pielow, emana de los principios recogidos en la Ley Fundamental de Bonn. El tema de la protección de la confianza nos lleva al centro de la tensión existente entre la necesidad de una cierta estabilidad en la actuación estatal y la necesidad de una cierta flexibilidad, innovación o cambio de esa actuación.”. p. 63.</p> <p>-“Del desarrollo efectuado se extrae que el precedente administrativo en un principio ni siquiera fue pensado como fuente de derecho administrativo. Luego se planteó la interrogante y se negó que fuera fuente. Con el correr del tiempo se insistió en la negativa, pero se admitió que su apartamiento aparejaba consecuencias jurídicas. Solo una escasa doctrina consideró al precedente como fuente formal de derecho administrativo”. P. 72.</p>
<p>PRECEDENTE ADMINISTRATIVO</p>	<p>5.El control de barreras burocráticas por el Indecopi y la tutela de derechos fundamentales económicos. Ochoa Cardicg, César.</p>	<p>PERÚ “En el presente estudio se analiza el rol de tutela de los derechos fundamentales de libertad de empresa, no discriminación económica y de propiedad ejercido por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual —INDECOPI—, que se ha desarrollado a través de sus resoluciones y de los precedentes</p>

	Derecho PUCP. 2013. P. 413-442.	administrativos establecidos por la Sala de Defensa de la Competencia” p.413.
--	------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia con base a lo consultado

Tabla Nro. 3. VARIABLE 3.
IBL SERVIDORES PÚBLICOS. 41 ARTÍCULOS. Se extraen los más importantes

VARIABLE	DOCUMENTO	RESUMEN
TÍTULOS PÚBLICOS	<p>1.Sistemas de liquidación y custodia de títulos públicos federales</p> <p>Banco central de Brasil. p. 105.</p>	<p>BRASIL</p> <p>Refiere a la economía de mercado en Brasil y a la facultad de que se cambien títulos de crédito.</p> <p>No aborda el tema objeto de investigación.</p>
PENSIONES ALTOS FUNCIONARIOS	<p>2.Pensiones de altos funcionarios en la jurisprudencia constitucional: Sostenibilidad financiera.</p> <p>Hernández Díaz, Carlos Arturo.</p> <p>Franco Mongua, Javier Francisco.</p> <p>Revista prolegómenos, derechos y valores. Pp. 77-96, 2014-1. Vol. XVII Nro. 33, Bogotá-Colombia</p>	<p>Hace referencia al régimen pensional de altos funcionarios del Estado, lo cual ha generado insostenibilidad financiera hasta antes del 2013. Por tanto se adopta una visión más garantista de cara a los derechos de igualdad, equidad, solidaridad y equilibrio financiero del sistema general de pensiones. P. 77.</p> <p>-Se realiza frente al tema una línea jurisprudencial en Colombia.</p> <p>- “El Sistema pensional en Colombia, desde su creación, ha tenido inestabilidad financiera y fiscal, sobre todo, aquellos regímenes especiales para los servidores públicos y de elección popular (senadores y representantes la cámara)”. P 91.</p> <p>-“Los congresistas y magistrados, dentro del régimen especial o excepcional abolido por el Acto Legislativo 01 de 2005 y estando bajo el régimen de transición del artículo 36 de la Ley núm 100 de 1993, tomaban una posición de abuso del derecho y fraude a la ley que permitía que obtuvieran una posición económica- pensional ventajosa en desmedro de los derechos ajenos y el quebranto del ordenamiento jurídico, pues son principios irradiantes del Sistema de Seguridad Social la</p>

		<p>universalidad, la solidaridad, la sostenibilidad, y la equidad.”. p. 92.</p> <p>-“En conclusión, la restricción que realiza en principio el acto Legislativo núm. 01 de 2005 y la jurisprudencia constitucional, en especial la Sentencia C- 258 de 2013, se justifica, ya que los magistrados y congresistas, tal vez no todos, adquirieron pensiones sustraídas en su valor de los máximos y mínimos, y bajo un IBL superior por las condiciones discriminadas de calcularlo. Todo esto bajo un abuso del derecho y fraude a la ley, que quebró gravemente los principios de sostenibilidad, equidad, solidaridad, universalidad y eficiencia que son el faro del Sistema General de Pensiones. Principio de eficiencia económica que fue garantizado, hasta ahora, mediante una decisión de constitucionalidad que, aunque genere una redistribución de la riqueza, desde el análisis económico del Derecho y desde los principios y derechos fundamentales de la Constitución de 1991, es justificable en beneficio de la mayor utilidad (población sin o de menor capacidad económica)”. p. 94.</p>
<p>SOSTENIBILIDAD EN SEGURIDAD SOCIAL</p>	<p>3.Incremento de las cargas sociales para garantizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social</p> <p>Buján Brunet, Miguel.</p> <p>Actualidad jurídica URÍA MENÉNDEZ, 2014, 38, pp. 119-123.</p>	<p>ESPAÑA.</p> <p>“El reciente Real Decreto 637/2014, de 25 de julio, por el que se modifica el artículo 23 del Reglamento General sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, culmina un proceso legislativo iniciado en julio de 2012 que persigue ampliar los conceptos incluidos en la base de cotización a la Seguridad Social. El objetivo confeso de las modificaciones legislativas a las que se hará referencia es garantizar la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social, mediante la paulatina incorporación a la base de cotización de conceptos previamente excluidos. En</p>

		<p>materia de recaudación a la Seguridad Social, cerrará el círculo la publicación de la Ley que regula la facturación directa de la Seguridad Social a las empresas, aún en estadio de Proyecto de Ley, aprobado en Consejo de Ministros de 1 de agosto de 2014. Los efectos más relevantes para los empleadores en España son, por un lado, el incremento de las cargas sociales respecto de aquellos trabajadores que no alcancen la base máxima de cotización a la Seguridad Social (durante 2014, equivale a 3.597 euros brutos mensuales) y, por otro lado, supondrá un esfuerzo administrativo para cumplir con las exigencias de la Seguridad Social en materia de comunicación e información actualizada sobre remuneraciones”. P. 119.</p>
EQUIDAD PENSIONAL	<p>4.Equidad pensional y salario base. La interpretación judicial actual como base de inequidad</p> <p>Castillo Cadena, Fernando.</p> <p>En Revista Vniversitas 127, julio-diciembre, 2013. P.17-60.</p>	<p>-Aborda el tema del problema interpretativo del salario base de liquidación del bono pensional tipo A de modalidad 2, a favor de los afiliados que se trasladan al régimen de ahorro individual, mostrando las interpretaciones de la Corte Constitucional y la sala de casación laboral de la Corte Suprema de Justicia, porque no se adecúan a contenidos financieros y económicos. Situación que genera problemas en la equidad pensional. P. 18.</p>

Fuente: Elaboración propia con base a lo consultado

Tabla Nro. 4. VARIABLE NRO. 4.
PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ECONOMÍA,
EFICACIA, SEGURIDAD JURÍDICA Y CONFIANZA LEGÍTIMA. 19
ARTÍCULOS. Se mencionan los más relevantes para la investigación.

VARIABLE	DOCUMENTO	RESUMEN
PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	<p>1.La lucha contra el fraude en la seguridad social en el marco de los nuevos principios de actuación de la administración pública</p> <p>García Delgado, José Luis.</p> <p>En revista de ciencias sociales, aporta, Nro. 77, abril, mayo y junio de 2018. pp.235-256.</p>	<p>ESPAÑA</p> <p>-“Este artículo analiza la actual crisis de sostenibilidad de la Seguridad Social en España, poniendo de manifiesto los factores que más inciden en la amenaza de la viabilidad de las prestaciones públicas que hoy se reconocen. En este contexto, una de las cuestiones que se encuentra entre las posibles soluciones es la lucha contra el fraude laboral y de Seguridad Social. Se incide en la definición de fraude, diferenciándolo del mero incumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social, se señalan las causas que lo producen y se estudian los principales sistemas empleados para su cuantificación, así como sus modalidades más importantes y medidas disuasorias, preventivas y de carácter moralizador que pueden implantarse para intentar que su incidencia disminuya. Todo ello a la luz de la normativa reciente que incide en las nuevas relaciones de las Administraciones públicas “ad intra” y “ad extra”, y que puede ayudar decisivamente en esta lucha contra el fraude contra la Seguridad Socia”. P. 235.</p> <p>-“Por todo ello, sin tener carácter exhaustivo, realizamos las siguientes propuestas de actuación para lograr mejores resultados en este ámbito: • Fomento de la existencia de un liderazgo claro y mantenido en el nivel político y administrativo que priorice la lucha contra el fraude en general y, en particular, en el ámbito de la Seguridad Social, aunando esfuerzos y coordinando actuaciones. • Comportamiento verdaderamente coordinado y colaborativo entre las unidades administrativas implicadas dentro de la Administración General del Estado, pero también entre</p>

		<p>ella y los organismos implicados de la Administración Autonómica y Local.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la gobernanza con otros sectores que puedan aportar ayuda y soluciones como asociaciones de empresarios, sindicatos, organizaciones no gubernamentales o expertos en TIC que presenten modelos informáticos de combinación de datos para localizar principales áreas de fraude; conceptos recientes como los de Big Data o Linked Data, son particularmente interesantes en estos temas. • Suavizar las jerarquías administrativas y estructuras de cuerpos funcionariales, e implantación de la movilidad horizontal entre ellos como medida para incrementar los efectivos y experiencias en la lucha contra el fraude en la Seguridad Social. Consideramos que es necesario avanzar en un concepto de Administración más horizontal, menos jerárquica, eliminando la tradicional estructura de silos administrativos en cada uno de los cuerpos de empleados públicos y unidades, flexibilizar las actuaciones y compartir medios y competencias en esta actuación. Dentro de esta reforma administrativa, es conveniente también ir avanzando en unos órganos administrativos con competencias supra provinciales ya que el fraude no entiende de límites provinciales y sus ramificaciones y modus operandi frecuentemente rebasan estos límites adquiriendo dimensión regional, nacional o internacional. • Impulso en el diseño de una Administración que funcione con unos objetivos claros y bien diseñados con su corolario de una verdadera rendición de cuentas de sus actuaciones. Los objetivos de actuación y el peso de su consecución en la cuantía de los complementos de productividad que los retribuyen han de ser similares entre las diferentes unidades. Actualmente se detectan disfunciones en la prioridad de objetivos entre ellas, no hay una verdadera visión única de qué modalidad de fraude en la Seguridad Social se quiere especialmente atajar y esto produce verdaderas disfunciones y retrasos en las actuaciones. Creemos que es necesario sentarse,
--	--	---

			tranquilamente y en condiciones de igualdad, para elaborar con carácter previo y de forma consensuada todos los planes de actuación con los diferentes organismos implicados...” P. 253-254.
PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA	DE	<p>2.Los principios de igualdad y seguridad jurídica como presupuestos de la doctrina probable. Hernández Meza, Nelson.</p> <p>En revista de derecho, Universidad del Norte, 18. Pp. 85-100, 2002.</p>	<p>“La sentencia C-836 de 2001 de la corte constitucional, otorga el valor de precedente obligatorio a las sentencias de la Corte Suprema de Justicia que constituyan doctrina probable. Lo que, sugiere la aplicación de una doctrina de disciplina jurisprudencial a partir de lo dicho en los fundamentos de la sentencia de la Corte Constitucional. Lo cual, se pretende estudiar, teniendo en cuenta los fundamentos de otras sentencias de la corte y la evolución jurisprudencial de la doctrina del precedente en estas sentencias y, establecer cuál es su relación con el principio de igualdad y la garantía de la seguridad jurídica. Además de si ello constituya de algún modo, la aplicación de la doctrina «stare decisis».” P. 85.</p> <p>-“La línea jurisprudencial que la Corte Constitucional elaboró sobre la base de los principios de igualdad (art.13 C.P.) y seguridad jurídica en cuanto a la previsibilidad de las decisiones judiciales para darle carácter obligatorio a las sentencias de revisión de tutelas de la corporación, también es usada para declarar exequible en forma condicionada el artículo 4° de la ley 169 de 1986. Por consiguiente, la doctrina probable tiene fuerza vinculante para los jueces en sus providencias en todos los casos análogos previstos por la regla judicial.”. p 104.</p>
PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA	DE	<p>3.Contra la confianza legítima como límite a la invalidación de actos administrativos</p> <p>Letelier Wartenberg,</p>	<p>-“El presente estudio aborda de una manera crítica el llamado principio de protección a la confianza legítima como límite a la potestad invalidatoria de la Administración pública mostrando las incoherencias de su construcción y proponiendo un posicionamiento diverso de los intereses que dicho principio pretende proteger.” P. 609.</p>
PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA	DE		

	<p>Raúl. En revista chilena de derecho, vol. 41. Nro. 2. Pp 609-624, 2014.</p>	<p>-“LA INSEGURA SEGURIDAD JURÍDICA. La seguridad jurídica es enunciada con frecuencia como una de las bases sobre las que descansaría el principio de protección a la confianza legítima. A su turno, se indica que la fuente constitucional de aquel principio sería el art. 19 n° 26 de la CPR. Sin embargo, esta conclusión solo tiene su base en el uso explícito – incluso con el ya conocido defecto de redacción de la norma– del concepto de seguridad. Si se observa con detención, la norma solo hace referencia a los límites impuestos a la ley en lo que respecta a su tarea de regulación, limitación o complementación de las garantías constitucionales. La norma, en efecto, establece que esa facultad que posee el legislador en ningún caso podrá afectar la esencia del derecho a regular ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan el libre ejercicio de aquellos derechos. Como se observará hay una gran diferencia con el contenido que se predica como perteneciente al principio de seguridad jurídica con lo que realmente dispone esta regla. La idea de “seguridad jurídica”, valor de contornos en nada claros, insiste ya sea en una idea de estabilidad en las soluciones dadas por el ordenamiento jurídico o en una idea de repudio a situaciones en que los derechos se encuentren siempre dubitados o no firmes. No obstante, también este tipo de seguridad pretende explicarse mediante criterios tan disímiles como justicia, razonabilidad, proporcionalidad, entre otros. Tal como indica un autor, la seguridad jurídica se conecta “con el «orden», con la «paz», y en general con todos los valores en que se realiza y concreta la «justicia», como son la igualdad, la integridad física y moral, la libertad, la inviolabilidad de domicilio...”” P. 618.</p>
<p>PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</p>	<p>4.La formulación de principios en la administración</p>	<p>-“..en administración pública los principios suelen significar no sólo una “regla”, sino también “guía de acción” y “teoría causal”. Por cuanto regla, sólo las</p>

	<p>pública</p> <p>Guerrero Orozco, Omar. Universidad Nacional Autónoma de México. Convergencia, revista de ciencias sociales, UAEMex, nro. 49, enero-abril 2009, pp. 15-35.</p>	<p>más generales pueden ser denominadas principios si se considera la amplitud del modo de la declaración. Cuando los principios establecen reglas, éstas suelen tener un carácter normativo y prescriptivo. En administración pública el uso de principio como una “guía de la acción” tiene su base en el sentir generalizado entre los administrativistas de que esa administración debe hacer cosas, y hacerlas bien..” p. 19-20.</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base a lo consultado

Efectuada una búsqueda en GOOGLE ACADÉMICO de la variable IBL SERVIDORES PÚBLICOS, se encontraron aproximadamente 361 resultados, de los cuales los más relevante para la investigación son:

Tabla Nro. 5. VARIABLE IBL SERVIDORES PÚBLICOS

VARIABLE	DOCUMENTO	RESUMEN
IBL	<p>1.EL IBL en el régimen de transición de la ley 100 de 1993, para los servidores públicos sin régimen pensional especial en Colombia.</p> <p>Coral, Edgar Javier. 2019.</p> <p>Artículo de investigación. Disponible en</p>	<p>Estudia el régimen de transicional pensional establecido en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, donde se busca establecer si en dicha norma se incluyó o no el índice básico de liquidación, mirando la protección de los derechos de futuros pensionados del sector público.</p> <p>-“1.1. ¿Qué se entiende por IBL? De acuerdo con lo preceptuado en la Ley 100 de 1993, en su artículo 21, se entiende por Índice Básico de Liquidación o IBL 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</p>

	<p>https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/23386/1/Art%C3%ADculo%2C%20El%20IBL%20en%20el%20r%C3%A9gimen%20de%20transici%C3%B3n%20de%20la%20Ley%20100%20de%201993%2C%20para%20los%20servidores%20p%C3%ABlicos%20sin%20r%C3%A9gimen%20pensional%20es~1.pdf</p>	<p>anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE, (Congreso de la República de Colombia Ley 100 de 1993, art.21). Así las cosas, se debe entender el IBL como el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los años anteriores al reconocimiento de la pensión, el cual debe ser actualizado anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, lo anterior teniendo en cuenta que para la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional el valor de la pensión para los servidores públicos que no disfrutaban de un régimen especial, amparados por el régimen de transición se calcula con base en los salarios sobre los cuales cotizó el afiliado durante los últimos 10 años, de conformidad con lo estatuido por la Ley 100 de 1993, mientras que para el Consejo de Estado se calcula sobre el promedio mensual del último año, de conformidad con lo reglado en la ley 33 de 1985. (Riobó, 2017).” P. 6</p> <p>-“La Corte Constitucional en diferentes fallos, en especial la sentencia SU-230 del veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015) indica que en la aplicación del ingreso base de liquidación en materia pensional. 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. Por tanto, el IBL debe ser contemplado en el régimen general para todos los efectos es decir el establecido por la Ley 100 de 1993 que indica que se liquidara con los últimos 10 años de servicio. Por su parte, el Consejo de Estado a través de la sentencia 2013-01541 del veinticinco (25) de febrero de dos mil dieciséis (2016) se apartó de lo indicado por la Corte Constitucional en la SU-230 de dos mil quince (2015), manteniendo su postura tradicional, basada en la</p>
--	--	--

		<p>interpretación de la expresión —montol contenida como criterio general en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, en la cual el IBL será liquidado dependiendo del último año de servicio. así mismo, plantea que los principios de progresividad y no regresividad de los derechos sociales, no se predica exclusivamente de los cambios legales, sino también de las variaciones jurisprudenciales.”. p. 16.</p>
<p>IBL</p>	<p>2.El IBL en el régimen de transición pensional: Un tema sin unificación de posiciones.</p> <p>Cruz Mejía, Juan Pablo. 2018</p> <p>Universidad Santo Tomás. Tesis de Especialización en derecho administrativo. Disponible en https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/16883/2018juanpablocruz.pdf?sequence=1&isAllowed=y</p>	<p>-“La presente investigación se realizó con el propósito de analizar las posiciones planteadas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, con respecto al IBL que se debe tener en cuenta al momento de liquidar las pensiones de los servidores públicos en el régimen de transición de la ley 100 de 1993.”. p. 1</p> <p>-“Con fundamento en lo anterior, la posición adoptada por el Consejo de Estado consistió en que el IBL para liquidar las pensiones de las personas cobijadas por el régimen de transición de la ley 100 de 1993, debía incluir todos los factores salariales devengados sin exclusión alguna; uno de los fundamentos para establecer dicha posición consistió en aplicar el principio de progresividad del conglomerado social y no la regresividad de los derechos, a contrario sensu la posición adoptada por la Corte Constitucional consistió en que el IBL no es sujeto a transición, ya que no estaba estipulado en el artículo 36 de la ley 100 de 1993 y los factores que se debían incluir en el IBL debían ser los establecidos en las normas aplicables y los que fueron sujetos a cotización, con fundamento en el principio de solidaridad y sostenibilidad fiscal del sistema de seguridad social”. P. 1.</p> <p>-“Análisis final del autor frente al problema de investigación planteado. Debe presentarse la síntesis de los hallazgos, reflexiones y posturas desarrolladas a lo largo del estudio. A efectos de garantizar su concreción y especificidad, se recomienda su</p>

		<p>numeración y la no inclusión de citas. De lo anterior se puede concluir, que el Consejo de Estado sala de lo Contencioso Administrativo sección segunda, sentó precedente jurisprudencial con respecto al IBL que se debe tener en cuenta al momento de liquidar las pensiones de los servidores públicos amparados por el régimen de transición de la ley 100 de 1993, en el cual defendió la tesis que dichas pensiones se debían liquidar con todos los factores salariales devengados, e interpreto que el IBL era sujeto a transición, dicho precedente solo se refirió a las personas a las cuales beneficiaba la ley 33 y 62 de 1985. La Corte Constitucional en principio estableció precedente Jurisprudencial sobre el tema que fue objeto de análisis, en cual excluyo el IBL del régimen de transición y con respecto a los factores salariales estableció que solo sirven con base para calcular el monto de la pensión, los que fueron sujetos a cotización; lo anterior solo aplicaba para las personas que eran beneficiarias de la ley 4° de 1992. Ahora bien, la Corte Constitucional hizo extensivo el precedente Jurisprudencial establecido en principio con la sentencia SU-258 de 2015, para todos los beneficiarios del régimen de transición de la ley 100 de 1993, ya que con ese pronunciamiento era aplicable lo establecido en el artículo 21 de la ley mencionada en lo referente al IBL y factores salariales que debían incluir para liquidar las pensiones.”. p. 23.</p>
<p>RÉGIMEN TRANSICIÓN SERVIDORES PÚBLICOS</p>	<p>3.Los elementos del régimen de transición y su aplicación respecto a los servidores públicos según la jurisprudencia</p> <p>Guzmán Olaya, Mayra Gisela. 2017</p>	<p>-“La ley 100 de 1993, mediante la cual se estableció el sistema de seguridad social vigente en Colombia, consagra un régimen de transición pensional, con el cual el legislador pretende proteger a las personas que tiene una expectativa legitima sobre los requisitos que deben cumplir para obtener la pensión, es decir, lo que busca es que éstas personas puedan mantener las mismas condiciones del régimen al cuan estaban afiliados, a pesar de que haya un cambio legislativo. No obstante, tratándose de los servidores públicos, este</p>

	<p>Artículo presentado como requisitos de grado para optar al título de abogada. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín. 2007.</p>	<p>régimen de transición a generado un conflicto entre la jurisprudencia de las altas cortes, pues la Corte Constitucional y el Concejo de Estado han dado diferentes interpretaciones sobre los elementos que integran el régimen de transición, impidiendo con esto la aplicación armónica de este mecanismo jurídico.”. p. 2.</p> <p>-“Conforme a lo expuesto, es evidente el choque que se presenta, frente al tema de la transición, concretamente respecto del monto como elemento del régimen transicional, situación que hasta el día de hoy continua poniendo en aprietos a los juzgados y tribunales al momento de fallar procesos sobre el régimen de transición, pues como se indicó al principio a pesar de haber finalizado el régimen de transición, hay personas que aun cumpliendo los requisitos para acceder a este, no han solicitado la pensión de vejez y conservan ese derecho, además de los casos que en este momento se encuentran en trámite ante la administración de justicia”. P. 22</p>
<p>SEGURIDAD JURÍDICA CORTE CONSTITUCIONAL CONSEJO DE ESTADO</p>	<p>4.La seguridad jurídica frente a los fallos controversiales entre Consejo de Estado y Corte Constitucional en materia laboral colombiana</p> <p>Pinto Córdoba, Kelly.. 2019.</p> <p>En revista Científica Orbis Cognita. Año 3. Vol. 3 pp. 73-90.</p> <p>Disponible en https://revistas.up.ac.pa/index.php/orbis_cog</p>	<p>“En materia laboral, específicamente en el tema del Ingreso Base de Liquidación (IBL) aplicable a los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición, la Corte Constitucional tiene una forma determinada para liquidar esas pensiones, consistente en aplicar lo establecido en el inciso tercero del artículo 36 de la ley 100 de 1993; como segunda opción, será el indicado en el artículo 21 del mismo estatuto de seguridad social, además la Corte también considera que este promedio será sobre los factores salariales que fueron cotizados. El Consejo de Estado, por su parte, inicialmente le da una interpretación distinta a este artículo, pues determina que del inciso segundo del artículo 36 de la ley en mención, al indicar la palabra <i>Monto</i> se refiere también al ingreso base de liquidación, es decir, para el Consejo de Estado debe aplicársele en su integridad la legislación anterior. Por muchos años, existió una inseguridad jurídica para las</p>

	nita/article/view/757/649	<p>personas que acudían a la administración de justicia a dirimir sus conflictos al respecto, por cuanto no sabían a cuál precedente se iba acoger el operador judicial que llevara su caso, sin embargo, esta situación de incertidumbre pudo ser superada gracias a la sentencia de unificación de la sala plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, adiada 28 de agosto de 2018, por medio de la cual se acoge la posición sostenida por el Corte Constitucional, por lo que hoy en día podemos decir que existe seguridad jurídica respecto al tema”.</p>
--	---	---

Fuente: Elaboración propia con base a lo consultado

Como se observa, el tema objeto de estudio ha sido abordado por algunos autores tanto nacionales como extranjeros; sin embargo, ninguno de ellos ha realizado un estudio de caso en las entidades públicas encargadas de decidir sobre los derechos pensionales de los servidores públicos en régimen de transición aquí previstas, y tampoco han analizado la falta de armonización desde el punto de vista jurisprudencial entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, de cara a los principios que orientan la administración pública de economía, eficacia, seguridad jurídica y confianza legítima. De ahí que este estudio de caso como investigación resulta importante y pertinente, toda vez que permite visualizar lo previsto desde el punto de vista teórico en la aplicabilidad práctica, evidenciando así las implicaciones jurídicas que esta situación ha venido generando.

CAPÍTULO 1

ACERCAMIENTO AL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL EN COLOMBIA Y A LOS PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ECONOMÍA, EFICACIA, SEGURIDAD JURÍDICA Y CONFIANZA LEGÍTIMA

Por medio de este capítulo se da desarrollo al objetivo específico número uno, por medio del cual se efectúa un acercamiento al precedente jurisprudencial en Colombia y a los principios constitucionales que orientan el actuar de la administración pública, tales como economía, eficacia, seguridad jurídica y confianza legítima.

1. Antecedentes normativos y jurisprudenciales del precedente en Colombia

La jurisprudencia, entendida como fuente del derecho, es una institución que ha venido ganado fuerza en nuestro sistema jurídico a partir de la Constitución de 1991, pues pasa de ser una fuente auxiliar de derecho, a ser a partir de allí, una fuente de obligatorio acatamiento por parte de los jueces y las autoridades administrativas, mediante la legalmente instituida figura del precedente judicial.

En este punto, es relevante hacer una breve referencia a las discusiones doctrinales que frente a la concepción de la jurisprudencia como fuente de derecho se ha dado en el país, toda vez que, si bien para el presente trabajo de investigación, se asume la postura doctrinal según la cual, la jurisprudencia es actualmente verdadera fuente de derecho en

Colombia, y por tanto es obligatorio para las entidades judiciales y administrativas el acatamiento del precedente jurisprudencial, no puede desconocerse que desde la academia y los doctrinantes más estudios del tema, no hay aún un consenso, y por el contrario, en este aspecto se presentan dos corrientes opuestas, una formalista y otra antiformalista (Tamayo, 2011), o tradicional y del nuevo derecho (López Medina 2016).

Con el ánimo de contextualizar sobre estas corrientes, y como se antes se expresó, haciendo una breve referencia al tema para explicar en qué consiste una y otra corriente, se toma la postura de Tamayo (2011), quien de manera vehemente insiste en la imposibilidad constitucional de tener a la jurisprudencia como fuente formal de derecho, y por tanto de reconocerle fuerza vinculante al presente jurisprudencia, siendo así un defensor de la corriente formalista o tradicional de las fuentes del derecho.

De acuerdo con lo expuesto por Tamayo (2011 pp. 1643-1644), el reconocimiento de la fuerza vinculante del precedente jurisprudencial obedece simplemente a un desarrollo interpretativo de la Corte Constitucional, que siendo la intérprete autorizada de la Constitución, desconoce abiertamente el sentido del artículo 230 superior, por tres razones fundamentales; en primer lugar por cuanto de la interpretación de la Corte Constitucional al referido artículo 283, indica la “autosuficiencia” de esta corporación, por cuanto los jueces no están sometidos al imperio de la ley, en cuanto textos aprobados por los órganos competentes, sino a la interpretación del alto tribunal hace de estos textos, a fin de garantizar una decisión justa, advirtiendo que se desconoce así el principio de legalidad.

En segundo término, indica que la concepción del sometimiento del juez al imperio de la ley, entendido como la interpretación que de la ley hace la Corte Constitucional en consideración a los principios constitucionales, y no en el sentido semántico de la norma,

contraría los postulados del estado de derecho, pues es en el sentido semántico de la ley que se sustentan el principio de legalidad, el derecho de defensa y las garantías procesales.

Por último, señala que, tras el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional frente a la interpretación del artículo 283 superior, se encuentra la pretensión de implantar en el sistema jurídico, la obligatoriedad del precedente, bajo el falso argumento de proteger el derecho de igualdad, el cual, por el contrario, se pone en inminente riesgo al dejar la norma bajo interpretaciones axiológicas.

Según Tamayo, la Corte Constitucional “aplica la interpretación valorista según la cual los textos de la ley y de la misma Constitución, deben ser desatendidos si ello es indispensable para lograr la realización del estado social de derecho y demás valores constitucionales.” (2011, p. 1629).

En contraposición a la postura formalista o tradicional de la fuente de derecho en Colombia, Díaz Díez (2016, p. 190), justifica la concepción de la fuerza vinculante del precedente jurisprudencial, como garantía de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima, pues la aplicación del precedente racionaliza el comportamiento público y reduce la arbitrariedad de las autoridades.

Desde la protección al principio de igualdad, explica que el sometimiento de la autoridades al precedente, implica la garantía de un sistema flexible, que permita la aplicación de este principio, el cual implica que, cuando los ciudadanos se encuentren en supuestos jurídicos y fácticos análogos, puedan obtener similares consecuencias, “salvo justificación razonable, que permita apartarse del criterio previo” (Díaz, 2016, p. 167).

Frente al principio de seguridad jurídica, indica que el mismo se garantiza, en la medida en que “asegura la previsibilidad de la interpretación contenida en las decisiones

judiciales, la estabilidad del derecho, la confianza de las personas y el principio de cosa juzgada” (Díaz, 2016, p. 177).

En cuanto al principio de confianza legítima, resalta que la aplicación del precedente protege este principio, al permitir a los administrados, obtener la esperanza de que sus situaciones serán resueltas de manera análoga, evitando que se defrauden sus expectativas de regularidad en las decisiones de las autoridades públicas. (Díaz, 2016, p. 181).

Expuestas de manera simple las dos corrientes contrapuestas respecto de la fuerza vinculante del precedente jurisprudencial en el derecho colombiano, no puede pasarse por alto que, tal y como lo afirma Porras López (2016), el concepto del precedente judicial se ha construido más a partir de las posiciones e interpretaciones que de la Constitución ha hecho la Corte Constitucional, que del simple texto de la misma norma superior.

La obligatoriedad del precedente judicial ha sido un tema ampliamente tratado durante años por la Corte Constitucional, y en su desarrollo ha evolucionado en los mecanismos de monitoreo y control para garantizar el acatamiento del mismo por parte de autoridades administrativas y judiciales. No obstante, a partir de algunos desarrollos legislativos (tales como la Ley 1395 de 2010 y la Ley 1437 de 2011), se ha confirmado su carácter de obligatoriedad, restringiendo así el margen de discrecionalidad de la administración y los jueces.

En cuanto a la evolución que ha tenido la jurisprudencia en Colombia, entendida inicialmente como criterio auxiliar de interpretación del derecho, y ahora concebida desde sus implicaciones como fuente de derecho, el profesor Diego López Medina, en su obra “Eslabones del derecho. El deber de coherencia con el precedente judicial”, hace un

pormenorizado análisis de las razones y diferentes momentos de esta evolución, no obstante, dentro de sus conclusiones finales, plantea como un reto de la consolidación de la obligatoriedad del precedente, la armonización entre el precedente constitucional y el precedente administrativo, refiriéndose a “El delicado balance jurídico y político entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, de un lado, y entre los contenidos del precedente constitucional y el precedente administrativo, del otro...”. (López, 2016, p. 190).

Precisamente este “*delicado balance*” entre el precedente constitucional y el precedente administrativo (López, 2016, pp. 188-189), es el que sustenta el presente estudio de caso, en el cual se intentó evidenciar, cómo la falta de armonización en los precedentes de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado puede hacer que algunos principios del Estado Social de Derecho, tales como la economía, eficiencia, seguridad jurídica y confianza legítima, se encuentren en riesgo, ante la divergencia de conceptos jurisprudenciales de una y otra Corte.

Así las cosas, a fin de contextualizar el presente estudio de caso, se hace un breve recuento de los antecedentes normativos y jurisprudenciales, que hacen de este, un interesante análisis de las implicaciones que puede tener la disparidad de criterios de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en cuanto al reconocimiento de derechos sociales a cargo de la administración pública, como lo son los derechos pensionales.

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011 – CPACA (artículos 10 y 102)¹, se estableció que las autoridades administrativas en sus decisiones deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, y extender los efectos de estas sentencias al reconocimiento de derechos solicitados por los administrados, cuando encuentren que las solicitudes tienen los mismos supuestos fácticos y jurídicos. De esta manera se determina la fuerza vinculante de los pronunciamientos que mediante sentencias de unificación emita el Consejo de Estado en las decisiones que deban emanar de la administración pública, al declarar como de obligatorio acatamiento el precedente jurisprudencial de esta Corte.

En este sentido el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, contiene de manera expresa la obligación referida y el artículo 102 la reitera, pero además dispone de un procedimiento a través del cual el ciudadano puede solicitar a la administración la aplicación extensiva a su caso, de los pronunciamientos del Consejo de Estado a través de una sentencia de unificación.

En la exposición de motivos de la Ley 1437 de 2011, se manifestó que la disposición contenida en el artículo 10, tiene dos importantes finalidades; la primera es

¹ Ley 1437 de 2011, por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 10. DEBER DE APLICACIÓN UNIFORME DE LAS NORMAS Y LA JURISPRUDENCIA. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

Artículo 102. EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO A TERCEROS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES. Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado. (...)

procurar por parte de las autoridades administrativas la priorización de reconocimientos de derechos de los administrados, a fin de que, la necesidad de acceder a las vías judiciales con el propósito de obtener un reconocimiento de derechos por parte de los ciudadanos, sea la excepción; y la segunda es dar confianza al operador administrativo sobre el camino a seguir en la toma de decisiones y ofrecer mayor seguridad jurídica a los peticionarios en cuanto a la norma y doctrina aplicable a su caso particular (Gaceta del Congreso número 1173 de noviembre 17 de 2009).

De igual manera, se reitera en la exposición de motivos del artículo 102, la obligación de la administración pública de fundamentar sus decisiones referidas al reconocimiento de derechos, en las sentencias de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado, cuando exista similitud entre el objeto y la causa de la solicitud que debe resolver y las que tuvo en consideración el Consejo de Estado al momento de unificar sus criterios.

En principio, la orden normativa contenida en los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, cumple con el propósito planteado por el legislador de ofrecer al operador administrativo confianza en el sustento de las decisiones que debe tomar frente al reconocimiento o no de los derechos solicitados por los ciudadanos, y a su vez, dar seguridad jurídica a los administrados en cuanto al posible resultado de sus solicitudes. Sin embargo, el artículo 10 antes referido, fue demandado en acción pública de inconstitucionalidad, bajo el argumento de que el artículo solo impone a la administración la obligación de acatar las sentencias de unificación del Consejo de Estado, desconociendo que, también tienen carácter vinculante, las sentencias de unificación de la Corte Constitucional.

Mediante sentencia C-634 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, en el entendido de que la obligación de la administración de fundamentar sus decisiones en el precedente jurisprudencial, no se predica solo de los pronunciamientos del Consejo de Estado, sino también, y de manera preferente, de las sentencias de unificación del alto Tribunal Constitucional, en lo que tiene que ver con asuntos de su competencia. Todo esto con el fin de garantizar a los administrados el trato igualitario que deben recibir de la administración.

Bajo las anteriores precisiones, puede entenderse que, cuando la administración pública debe tomar una decisión en cuanto al reconocimiento de un derecho particular, tiene la obligación de acatar la interpretación normativa y los criterios del Consejo de Estado expresados en sentencias de unificación, siempre que encuentre similitud entre el objeto y la causa de la petición que está por resolver, y los que tuvo en consideración el Consejo de Estado al sentar su posición. Pero, si la decisión que la administración pública debe tomar se refiere a un derecho fundamental, tiene que consultar y fundar su actuación de manera preferente, en las sentencias de unificación que sobre la materia haya proferido la Corte Constitucional.

Así, las cosas, se evidencia que las disposiciones contenidas en los artículos 10 y 102 del CPACA, se encuentran en armonía con los principios que orientan la función pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, especialmente respecto de los principios de eficiencia y economía, reafirmados por el artículo 1 de la Ley 1437 de 2011, y definidos en el artículo 3 de la misma norma, al disponer que en virtud del principio de eficacia, las entidades públicas buscarán a través de sus actuaciones la

efectividad del derecho material, y en cumplimiento del principio de economía, las autoridades públicas actuarán con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y demás recursos, procurando calidad en sus actuaciones y garantizando la protección de los derechos de las personas.

Hasta este punto, no parece existir mayores inconvenientes para la administración pública y los ciudadanos, al momento de establecer si una decisión de la administración debe orientarse por los precedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado y, preferentemente, de la Corte Constitucional, cuando de derechos fundamentales se trate. No obstante, cobra relevancia el tema, si se tiene en cuenta que, frente a un mismo asunto la Corte Constitucional y el Consejo de Estado pueden tener posturas no solo diferentes, sino además, contrarias.

No es una situación nueva, que las altas cortes tengan criterios distintos frente a un mismo asunto, y que esta disparidad de criterios resulte en que una petición de reconocimiento de un derecho pueda tener una decisión favorable y otra desfavorable, dependiendo del precedente jurisprudencial en que se sustente, es decir, el del Consejo de Estado o el de la Corte Constitucional.

En este contexto, las entidades públicas que deban pronunciarse frente al reconocimiento de un derecho, estarían obligadas a acatar de manera preferente la sentencia de unificación de la Corte Constitucional, aun cuando sea contraria a la decisión de unificación del Consejo de Estado, por lo que, en caso de que el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado resulte más beneficioso al ciudadano, este tendrá que acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa para que revise la decisión de la administración

pública a la luz del precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, con la evidente consecuencia de una sentencia condenatoria para las entidades estatales.

Este planteamiento no resulta hipotético, pues se presentó y es la compleja situación a la que se vieron enfrentadas las entidades públicas que tienen a su cargo el reconocimiento de derechos pensionales de servidores públicos que aún se encuentran cobijados por el régimen de transición, asunto que, siendo competencia del contencioso administrativo, contiene la definición de un derecho social.

Esta controversia surge con la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que consagró un régimen de transición entre las múltiples normas que contenían requisitos y condiciones para acceder a una pensión de vejez, y la nueva disposición unificadora en materia pensional (Ley 100 de 1993), siendo uno de los temas más polémicos durante años, el ingreso base de liquidación que debe tenerse en cuenta para determinar el monto, al momento de conceder una pensión de vejez a servidores públicos beneficiarios del régimen de transición.

Las disposiciones legales que determinaban el régimen pensional de los servidores públicos aplicables hasta la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, establecían, generalmente, que para la determinación del monto de la pensión debía tenerse en cuenta el promedio del salario devengado durante el último año de servicios - entendiendo por tal todos los factores salariales percibidos -, mientras que la Ley 100 de 1993, dispuso en su artículo 21 que, el monto de la pensión de vejez se determina en consideración al promedio de los salarios devengados durante los últimos 10 años de servicios, considerando únicamente los factores salariales sobre los que se hayan efectuado cotizaciones para pensión.

La interpretación del ingreso base de liquidación (IBL) para las pensiones de vejez que debe tener en cuenta la entidad pública obligada al reconocimiento de la pensión para los funcionarios públicos beneficiarios del régimen de transición pensional, ha sido motivo de discusión por mucho tiempo, a partir de la interpretación que del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, han tenido en sus providencias las altas cortes, desde 2010 hasta sus sentencias recientemente proferidas. A pesar de esto, el Consejo de Estado, ha sostenido que el régimen de transición debe aplicarse de manera inescindible, y por tanto la liquidación de la pensión debe hacerse de conformidad con la disposición del régimen anterior a la Ley 100 que sea aplicable a cada caso, que por lo general establece que corresponde al promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio y con inclusión de todos los factores salariales percibidos; mientras que, la Corte Constitucional, ha mantenido una posición contraria a la del Consejo de Estado, reiterando que para el reconocimiento de las pensiones de vejez de servidores públicos beneficiarios del régimen de transición, el IBL a tener en cuenta es el que resulte del promedio de los salarios devengados durante los últimos 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión, y únicamente con la inclusión de los factores salariales sobre los cuales se efectuaron las cotizaciones

A fin de evidenciar de manera clara, la diferencia de criterios en los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en lo que se refiere a la aplicación del IBL para determinar el monto de las pensiones de los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición, se hace referencia a las principales sentencias de unificación de una y otra corporación, en las que se reiteran las posiciones encontradas.

Así mismo, y con el ánimo de evidenciar la falta de armonización en los precedentes de los dos tribunales, se aluden a algunas sentencias de tutela que demuestran como al interior de las mismas Cortes, se presentan cuestionamientos a los asuntos definidos mediante sentencias de unificación, para finalmente, describir las consecuencias que dicha falta de armonización entre los precedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, tienen para las entidades obligadas legalmente a acatar el precedente, en sus decisiones.

2. Precedente jurisprudencial: Precedente Constitucional y Precedente Administrativo²

En cuanto al denominado precedente constitucional y su obligatorio acatamiento, se trata de un concepto que ha tomado cada vez mayor fuerza en el sistema jurídico colombiano, y se ha desarrollado precisamente, por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tal y como lo explica Carlos Bernal Pulido en su ensayo “La fuerza vinculante de la jurisprudencia constitucional en el ordenamiento colombiano” (Bernal, 2007, pp. 373-427), en el cual hace un pormenorizado recuento de la evolución del concepto de la fuerza vinculante de la jurisprudencia constitucional, refiriéndose a dos posturas asumidas por este tribunal, y descritas por la misma Corte en la sentencia C-252 de 2001, una tradicional y una reformadora.

² Para el efecto nos remitiremos a la distinción que hace el profesor Diego López Medina en su libro, “Estabones del derecho. El deber de coherencia con el precedente judicial”, toda vez que, desde su connotación, nos permite diferenciar de manera más clara, entre la jurisprudencia de la Corte Constitucional y

La postura tradicional es descrita en la sentencia antes citada como “...una visión formalista del derecho –tributaria, sin duda, de las fuentes romanistas de nuestro sistema legal- que ve en la ley la fuente jurídica principal y sólo le reconoce a la jurisprudencia un valor supletorio que se empleará para resolver los problemas hermenéuticos que presentan las leyes” (Corte Constitucional, 2001, sentencia C-252, p. 68), mientras que la postura reformadora “...ve en la jurisprudencia una fuente principal del derecho y aboga por su aplicación obligatoria a través de la creación de líneas de precedentes” (Corte Constitucional, 2001, sentencia C-252, p. 68). En el concepto de la postura reformadora, es en el que ha evolucionado el concepto de la fuerza vinculante del precedente jurisprudencial constitucional, tal y como lo concluye Bernal (2007), haciendo el siguiente recuento:

En aras de unificar los criterios de interpretación y aplicación de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales, se extendió la fuerza vinculante de las sentencias de revisión de tutela en sentencias T-260 de 1995, T-175 de 1997 y T-260 de 1995; y en la sentencia T-566 de 1998, la Corte reconoció que la *ratio decidendi* de las sentencias de tutela es norma constitucional, de alcance general y aplicación obligatoria, posición que corrobora el fallo C-252 de 2001.

Adicionalmente, se desarrollaron criterios de aplicación del precedente tales como el de inconstitucionalidad por violación de un precedente (C-586 de 1995), sujeción del legislador a la jurisprudencia constitucional (C-037 de 1996), fuerza de ley de la jurisprudencia constitucional (C-239 de 1997), la Corte Constitucional como supremo intérprete de la Constitución (SU-640 de 1998 y T-082 de 2002), sujeción de los jueces a la jurisprudencia constitucional para garantizar la seguridad jurídica, la coherencia del sistema normativo, la libertad ciudadana, el desarrollo económico, el derecho a la igualdad y el control judicial (SU-047 de 1999, C-252 y C-569 de 2001 y T-566 de 1998), prevalencia de los fallos de la Corte

la jurisprudencia del Consejo de Estado, entendido este último, como la corte de cierre del juez natural de la Administración Pública.

Constitucional sobre los de las demás Cortes en materia de interpretación constitucional (T-068 de 2000), revocación de las sentencias que contrarían el precedente de la jurisprudencia constitucional (T- 399 de 2001), y la obligatoriedad de la jurisprudencia constitucional para las autoridades administrativas (T-566 de 1998 y C-566 de 2001). (p. 416).

Pero, además de dotar de fuerza vinculante a su precedente jurisprudencial, la Corte Constitucional, ha fortalecido la obligatoriedad de acatamiento de este precedente por parte de las autoridades administrativas y judiciales, tal y como lo concluye López (2016), a través los mecanismos monitoreo y control que a continuación se relacionan: oficiosamente mediante la selección de tutelas para su revisión; por medio de las tutelas contra providencias judiciales por defecto sustantivo o por violación directa del precedente constitucional; a través de las solicitudes de nulidad de las sentencias proferidas por la misma Corte Constitucional; y finalmente, mediante la posibilidad de investigar disciplinaria y penalmente a los jueces que no acaten el precedente.

En cuanto al **precedente administrativo**, es descrito por López (2016), como una “*novísima orientación*” introducida al sistema jurídico colombiano por el legislador mediante la Ley 1437 de 2011, que, según lo plantea el mismo autor:

Creó de esta forma un régimen especial de precedente que buscaba incentivar el cumplimiento ex ante de las líneas jurisprudenciales estables del Consejo de Estado por parte de las entidades administrativas del Estado para descongestionar así la jurisdicción contencioso administrativa de casos redundantes que ya han recibido solución doctrinal en sentencias anteriores. (p.190).

El concepto del precedente administrativo se ha ido desarrollando lentamente por el Consejo de Estado, donde se han retomado algunas posturas del precedente definido por la Corte Constitucional, pero además se resalta por parte del alto tribunal administrativo, la

trascendencia, obligatoriedad y finalidad de la aplicación por parte de las autoridades administrativas y los jueces contencioso administrativos, de su precedente judicial. En este sentido, puede identificarse un reciente y muy completo pronunciamiento del Consejo de Estado, sobre el precedente, en la sentencia 19001-23-31-000-2007-00407-01, del 02 de mayo de 2018, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en la cual se expresa:

Así, desde ya puede advertirse como lugar común el contar al precedente judicial en el discurso de las fuentes del derecho y reconocerle una fuerza vinculante que hace radicar en toda autoridad destinataria el deber de seguirlo u obedecerlo, dando cuenta de lo que emerge de la práctica de los actores del sistema jurídico, a lo que habrá de agregarse, desde una perspectiva sustantiva, su aptitud para responder y garantizar bienes jurídicos valiosos como lo son la certeza, seguridad jurídica, el principio de igualdad, en términos formales, la función de descarga argumentativa y la universalidad que subyace a toda decisión judicial que fija o sienta un precedente. (p.12)

...

Desde esta aproximación se advierte que el precedente pasa a constituirse en una manifestación singularmente tutelada por el debido proceso (judicial o administrativo) que se concreta en el derecho subjetivo a que se aplique en su favor el derecho vigente acorde a las mismas consideraciones o razones expuestas en previas decisiones de la autoridad, esto es, la extensión de esas consideraciones jurídicas más notables al nuevo asunto conocido.

Ahora, como el precedente judicial viene a erigirse en mecanismo reductor de la complejidad normativa al fijar el alcance, significado y sentido del ordenamiento aplicable en relación a cierto caso, esa situación impacta desde la perspectiva del razonamiento que debe seguir, ulteriormente, la autoridad que se enfrente a un nuevo caso pues ésta edificará la resolución del pleito sobre la base del criterio ya elaborado, sin ahondar en mayores disquisiciones más allá de identificar y reconocer ese criterio como precedente aplicable al sub examine según los contornos fácticos del asunto, toda vez que la carga y el desgaste justificativo de esa tesis jurídica ya fue abordada y resuelta en aquella oportunidad donde se enarboló tal línea de pensamiento. (p.13).

Frente a este tema, Arias García (2012), al referirse a la fuerza vinculante de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, concluye que el precedente administrativo, no altera las fuentes del derecho colombiano, puesto que el artículo 230 de la Constitución Política, en cuando a la expresión “imperio de la ley”, “no solo comprende formalmente la norma constitucional y legal, sino la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales”, por lo que, lo que se hace vinculante no es la sentencia en sí misma, sino la interpretación que de la ley se hace.

Finalmente, al hacer referencia al precedente administrativo, se quiere dejar una importante reflexión presentada por López (2016), al advertir que:

La utilización del precedente administrativo se viene desarrollando lentamente bajo el control del Consejo de Estado en un experimento jurídico que, si llega a ser exitoso, tiene el potencial de transformar de manera radical las relaciones estructurales entre la administración pública y los administrados (p.191).

3. Mecanismos de protección del precedente jurisprudencial

Definidos los aspectos más relevantes con relación al precedente jurisprudencial, es procedente destacar los mecanismos que están a disposición de los ciudadanos (y de las mismas cortes), para asegurar la efectividad de la fuerza vinculante del mismo.

En este sentido, López (2016), se refiere al “*fortalecimiento de la obediencia al precedente constitucional*” a través de los siguientes elementos:

lo hace la Corte Constitucional oficiosamente a través de la selección de procesos de tutela; lo proponen los litigantes por medio de tutela contra sentencias judiciales por "defecto sustantivo" o por "violación directa del precedente constitucional". Además, la Corte Constitucional ha habilitado la

posibilidad de investigaciones penales y disciplinarias por prevaricato judicial por violación del precedente y su respeto se exige también con frecuencia en las solicitudes de nulidad contra sentencias de la Corte Constitucional que han crecido de forma dramática en los últimos años. (p.189).

De esta forma, se encuentra que, de acuerdo con lo planteado por López Medina, son mecanismos de protección del precedente constitucional; la revisión de tutelas, la tutela contra providencia judicial por violación directa del precedente, la nulidad contra sentencias de la Corte Constitucional y las acciones penales y disciplinarias contra los jueces que no acatan el precedente.

De otro lado, Bernal (2007), en su ya citado ensayo *La fuerza vinculante de la jurisprudencia constitucional en el orden jurídico colombiano*, considera que la Corte Constitucional:

ha utilizado básicamente tres estrategias para controlar el respeto de la fuerza vinculante de su jurisprudencia. Dichas estrategias son: la reiteración de jurisprudencia, la acción de tutela contra providencias judiciales y la anulación de sentencias de tutela dictadas por salas de la propia Corte Constitucional, cuando no observa la jurisprudencia sentada en sentencias de constitucionalidad o de unificación anteriores (p.82).

En cuanto a los mecanismos de protección al precedente administrativo, la misma Ley 1437 de 2011, dota de varios elementos a los particulares y al Consejo de Estado para garantizar la obediencia de su precedente. Es así como el artículo 102 contempla la extensión de jurisprudencia, los artículos 256 y 257 se refieren al recurso extraordinario de extensión de jurisprudencia, el artículo 271 define la posibilidad de que la Sala Plena del Consejo de Estado asuma el conocimiento de los asuntos pendientes de fallo y mediante sentencia de unificación decida el asunto por su importancia jurídica, trascendencia

económica o social, o por la necesidad de sentar jurisprudencia. Pero, adicionalmente, en cuanto al precedente del Consejo de Estado, también se cuenta con la acción de tutela contra providencia judicial, tal y como se expone claramente por la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Perez, al definir la constitucionalidad del artículo 257 de la Ley 1437 de 2011.

4. Tutela contra providencia judicial

Teniendo en cuenta que la tutela contra providencia judicial es el punto de convergencia entre los mecanismos de protección de los precedentes constitucional y administrativo, se hará una breve referencia a su concepto y requisitos, especialmente por cuanto, más adelante se identificará su relevancia en el presente estudio de caso.

La tutela contra providencia judicial, ha tenido un amplio desarrollo por parte de la Corte Constitucional, considerándola siempre como un mecanismo excepcionalísimo, pues de ninguna manera puede entenderse como un instrumento que permita cuestionar de manera permanente el efecto de cosa juzgada de las sentencias y mucho menos, la independencia y autonomía del juez en sus decisiones. Al conciliar estos conceptos con el precedente judicial y su obligatoriedad, la Corte Constitucional (1992, sentencia C-543) considera procedente la acción de tutela contra providencia judicial cuando se vulneren o amenacen derechos fundamentales, a luz de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política.

Bajo la visión de la tutela contra providencia judicial, como un mecanismo excepcionalísimo, la Corte Constitucional señala que, para su procedencia, deben

verificarse unos requisitos generales y otros específicos (Corte Constitucional, 2005, sentencia C-590), entendiendo que la tutela contra sentencia solo procede si se cumplen todos los requisitos generales y al menos uno de los específicos.

En cuanto a los requisitos generales, señala la Corte:

- a) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. (El juez de tutela no puede dirimir asuntos que correspondan a otras jurisdicciones)
- b) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. (Teniendo en cuenta que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario y residual de protección)
- c) Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. (Con el fin de garantizar los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica)
- d) Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.
- e) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible.
- f) Que no se trate de sentencias de tutela (Esto con el fin de evitar que la discusión sobre la protección de derechos fundamentales se vuelva infinita, además por cuanto ya existe el mecanismo de selección para su eventual revisión). (p.25).

Respecto de los requisitos específicos, aclara la Corte que debe configurarse al menos uno de los siguientes:

- a) Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

- b) Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.
- c) Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.
- d) Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.
- e) Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.
- f) Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.
- g) Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.
- h) Violación directa de la Constitución. (p. 26-27).

De acuerdo con los requisitos específicos antes citados, cuando una autoridad judicial no acata el precedente judicial, es procedente la acción de tutela contra la providencia judicial que profiera por **desconocimiento del precedente**, lo que implica que frente al fallo atacado mediante acción de tutela, y de acuerdo a lo planteado por López (2016):

cuando el juez ordinario no ha ejercido su facultad legítima de apartamiento, el juez constitucional puede fallar directamente el caso conforme a la doctrina constitucional vigente o, alternativamente, ordenarle al juez que emitió la providencia atacada que emita una nueva providencia tomando en serio la fuerza normativa del precedente vinculante que fue inaplicado (p.80).

En cuanto a la procedencia de la tutela contra sentencia por violación a precedente administrativo, tanto la Corte Constitucional (Colombia, 2016, sentencia C-179) como el Consejo de Estado (Colombia, 2016, Sentencia 11001-03-15-000-2015-02793-01 de 30 de junio), consideran su procedencia por defecto sustantivo en virtud de los principios del debido proceso, la igualdad y la confianza legítima.

El Consejo de Estado, entre 1992 y el 2012, reiteró en su jurisprudencia que resultaba improcedente la tutela contra providencia judicial, finalmente y mediante Sentencia de Unificación proferida en el año 2012, rectificó su jurisprudencia, abriendo una amplia puerta a este mecanismo de protección constitucional, acogiendo en gran medida las consideraciones de la Corte Constitucional frente a los requisitos generales y específicos para su procedencia (Consejo de Estado, 2012, Sentencia de Unificación 11001-03-15-000-2009-01328-01(II) del 31 de julio).

5. Principios de la administración pública frente a la aplicación del precedente jurisprudencial

La administración pública tiene como base diversos principios que orientan sus actuaciones. No obstante, para efectos de este proyecto de investigación se emplean cuatro de ellos, que tienen relación con la aplicación del precedente jurisprudencial, los cuales corresponden a los principios de eficacia y economía contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 3 del CPACA; los principios de la seguridad jurídica y confianza legítima implícitos en el artículo 83 de la Constitución.

5.1. Principio de eficacia: De este principio se encuentra una puntual definición en la sentencia C-826 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, al indicar que:

se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores

...

Así, esta Corte ha hecho referencia clara a la implementación del principio de eficacia, afirmando que este principio de la administración impone deberes y obligaciones a las autoridades para garantizar la adopción de medidas de prevención y atención de los ciudadanos del país, para garantizar su dignidad y el goce efectivo de sus derechos (p.29).

Arboleda (2012), resalta que este principio se concreta en tres elementos, que corresponden a “la primacía del derecho sustancial sobre las formas o procedimientos”, la obligación de las autoridades administrativas de “decidir siempre de fondo”, y la responsabilidad de la administración de “sanear permanente el procedimiento evitando las posibles nulidades”.

5.2. Principio de economía: Referido a la optimización, no solo de los recursos, sino también del tiempo, tal y como lo define el CPACA en el artículo 3, al indicar que, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y los demás recursos procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas. En este sentido, y entendiendo que el principio de economía se refiere tanto al costo de las operaciones administrativas, como a la agilidad en sus procedimientos. Santamaría Pastor (2010), en su obra “Los principios jurídicos del derecho administrativo”, al referirse a la economía procesal, indica que una de sus concreciones es el principio de celeridad, no obstante, el principio de economía sobrepasa

el de celeridad, pues se concretiza con la reducción, sustitución o acumulación de trámites para conseguir un procedimiento más ágil.

5.3. Principio de seguridad jurídica: Claramente definido en la obra Teoría constitucional y políticas públicas, bases críticas para una discusión (Cepeda y Montealegre, 2007); donde se indica que este principio obra como límite al poder de la administración pública, y, por tanto, es una restricción que se aplica a todas las ramas del poder público y a todas las autoridades. Este criterio es así mismo sostenido por Viana Claves (2007), al considerar que este principio limita el poder público, en la medida en que es de obligatoria observancia, y su propósito es evitar “la creación de graves incertidumbres en los particulares”

En un sentido más amplio, Valbuena Hernández (2008), indica que:

la seguridad jurídica supone entonces la aplicación del principio de legalidad y el carácter previsible de las normas jurídicas; la intangibilidad de los derechos adquiridos; la irretroactividad de las leyes y actos administrativos desfavorables o restrictivos; la certeza de la norma aplicable al caso concreto; la prohibición de introducir cambios sorpresivos en las políticas, criterios e interpretaciones oficiales; la interdicción de la arbitrariedad, y, obviamente, el respeto a la confianza creada en torno al mantenimiento de una situación particular y concreta. (p.201).

Y concluye que, “La seguridad jurídica es pues el resultado de la sumatoria de estos principios, con cuya aplicación se busca promover la justicia, la igualdad y la libertad en el orden jurídico.” (Valbuena, 2008, p.201).

5.4. Principio de confianza legítima: Se refiere a la obligación de la administración pública, de sujetarse en sus actuaciones, a la legalidad, a lo dispuesto en el

ordenamiento jurídico, y al mismo tiempo, constituye el derecho que tienen los administrados de exigir la protección jurídica de sus expectativas legítimas al confiar en la estabilidad de la situación jurídica preexistente (Cepeda y Montealegre, 2007). En cuanto a la confianza legítima, Valbuena (2008) indica que mediante este principio:

se quiere brindar protección jurídica a las expectativas razonables, ciertas y fundadas que pueden albergar los administrados como respeto a la estabilidad o proyección futura de determinadas situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, cuando ellas han sido promovidas, permitidas, propiciadas o toleradas por el Estado (p.152).

En este sentido, Viana Claves (2017), entiende este principio como un poder del administrado, mediante el cual puede exigir la protección a sus expectativas legítimas al confiar en la estabilidad de una situación jurídica que se altera de manera imprevista, sin que se le haya otorgado el tiempo y los mecanismos para su adaptación a las nuevas condiciones.

De otro lado, Valbuena (2008), indica que el principio de confianza legítima no se predica únicamente de los administrados, sino que también debe ser considerado desde la postura del Estado en su relación con los particulares, otras entidades públicas e incluso otros estados y organismos internacionales.

Con base a lo anteriormente expuesto, es claro que el precedente jurisprudencial en Colombia, es una fuente a la cual deben recurrir entidades públicas a fin de garantizar los principios que orientan las actuaciones de la administración, que fueron brevemente definidos, toda vez que, como se reitera en las diferentes fuentes citadas, la jurisprudencia constituye hoy, verdadera fuente de derecho, que no puede dejar de ser consultada por las entidades públicas, a fin de asegurar entre otros, el principio de seguridad jurídica y con

fianza legítima, tanto para los ciudadanos, como para las mismas autoridades administrativas, tal y como se planteó en el proyecto en que se fundamentó la Ley 1437 de 2011, buscando al mismo tiempo, la eficiencia de la administración .

CAPÍTULO 2

DIVERGENCIAS Y CONVERGENCIAS DE LAS POSICIONES JURISPRUDENCIALES EXISTENTES EN COLOMBIA POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL CONSEJO DE ESTADO, FRENTE A LA DETERMINACIÓN DE IBL EN EL RECONOCIMIENTO DE PENSIONES A SERVIDORES PÚBLICOS EN EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

A través de este capítulo se evidencian las diferentes posturas del Consejo de Estado y la Corte Constitucional respecto de la determinación del ingreso base de liquidación en las pensiones que deben reconocerse a aquellos funcionarios públicos beneficiarios del régimen de transición, a través de algunas sentencias de constitucionalidad, unificación y tutela.

Como consecuencia, se da desarrollo al objetivo específico número 2, por medio del cual se identifican estas posiciones jurisprudenciales respecto al tema objeto de investigación.

Para tal efecto, se parte de una definición de las sentencias de unificación en Colombia, de la importancia de las mismas tendiente a unificar jurisprudencia, posteriormente se mencionan algunas decisiones de las dos altas cortes estudiadas frente al temo objeto de estudio, para finalmente graficar los puntos de encuentro y desencuentro entre los dos tribunales.

1. Definición e importancia de las sentencias de unificación en Colombia

Respecto de la unificación de jurisprudencia, debe recordarse que se trata de una función de orden constitucional, encomendada a las altas cortes o tribunales de cierre, tal y como lo expresa la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 2016, al señalar que si bien los jueces tienen autonomía en sus decisiones y que en principio solo están sujetos al “imperio de la ley”, se hace necesario que exista cierta “*predictibilidad razonable en sus fallos*” (Corte Constitucional, 2016, sentencia C-179), en pro de garantizar primordialmente el principio de igualdad material, y asegurar el cumplimiento de los principios de buena fe y confianza legítima. Ello por cuanto es una realidad que los jueces no ejercen una operación mecánica de aplicación normativa, sino que, por el contrario, permanentemente en cumplimiento de su papel, ejercen una labor de interpretación del ordenamiento jurídico, lo que puede llevar a un sinnúmero de diferentes concepciones y aplicaciones de la misma norma.

En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C-104 de 1993, al preguntarse por el mecanismo para lograr la unificación del ordenamiento jurídico, señaló:

La respuesta es clara. Mediante la unificación de la jurisprudencia.

En efecto, si cada juez, al momento de interpretar la ley, le confiere en sus sentencias un sentido diferente a una misma norma, sin que el propio ordenamiento consagre mecanismos orientados a tal unificación, habrá caos, inestabilidad e inseguridad jurídica. Las personas no podrían saber, en un momento dado, cuál es el derecho que rige en un país.

Luego es indispensable para el normal funcionamiento del sistema jurídico jerárquico y único el establecimiento de mecanismos que permitan conferirle uniformidad a la jurisprudencia (p.11)

Ahora bien, la Corte Constitucional ejerce su función de unificación de jurisprudencia en virtud del mandato contenido en el artículo 241 de la Constitución, que define a la Corte como “*guarda de la integridad y supremacía de la Constitución*”. Deber que ejerce mediante las sentencias de unificación proferidas por la Sala Plena de esa corporación, de conformidad con lo establecido en el artículo 54 de su Reglamento Interno.

Por otra parte, al revisar el concepto de sentencia de unificación desde la perspectiva del Consejo de Estado, se encontró que este tribunal considera que su función como unificadora de la jurisprudencia en materia contenciosa administrativa, no nace con la expedición de la Ley 1437 de 2011 y el mandato legislativo de la fuerza vinculante de su jurisprudencia contenido en los artículos 10, 102 y 270 de la misma norma, sino que, deviene de la Constitución al reconocerlo en el artículo 237, como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo (Consejo de Estado, 2013, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 10 de diciembre, rad. 2177). Así mismo, el Consejo de Estado indica que las sentencias de unificación no son solo las proferidas por la sala plena de esa corporación, sino también, las sentencias proferidas por las secciones y que tienen como fin unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia de la sección.

Finalmente, en sentencia 25000-23-26-000-2003-00176-01 del 01 de agosto de 2018, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, el Consejo de Estado explica que de conformidad con la definición del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, tienen el estatus de sentencias con fines de unificación jurisprudencial:

- (i) las proferidas por a) importancia jurídica, b) trascendencia económica o social, o c) por necesidad de unificar jurisprudencia; (ii) las que resuelvan recursos extraordinarios, es decir, a) el recurso extraordinario de revisión (art. 248) y b) el de unificación de

jurisprudencia (art. 256) ; y (iii) las que se profieran en virtud de la revisión eventual de las acciones populares y de grupo (art. 272)(p.25).

2. Decisiones jurisprudenciales en materia del IBL como elemento del régimen de transición de servidores públicos: Corte Constitucional y Consejo de Estado

A partir del año 2013, se evidencian las diversas posturas que han asumido el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en cuanto a la interpretación de la aplicación del ingreso base de liquidación de pensiones reconocidas a servidores públicos bajo el régimen de transición; toda vez que es principalmente, a partir de esa vigencia, que se evidencian posturas marcadas y reiteradas frente a este tema en las dos cortes, pues tal y como se planteó en la presentación del caso, las posturas de los altos tribunales, no solo han sido diferentes, sino contrarias, como a continuación se evidencia.

Para estos efectos, se relacionan de forma cronológicas, algunas decisiones de estos altos tribunales, a fin de evidenciar de una manera más clara, el precedente que han venido creando frente al tema.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-258 de 2013, al analizar la constitucionalidad de solo uno de los regímenes aplicables por transición a servidores públicos (Ley 4 de 1992), definió el alcance del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en cuanto a los aspectos que comprende el régimen de transición pensional, manifestando que, respecto del ingreso base de liquidación debe tenerse en cuenta para pensiones reconocidas en virtud de una norma anterior a la Ley 100 de 1993, el contenido en el artículo 21 de esta última disposición, esto es, el promedio de los salarios sobre los que se hicieron

cotizaciones en los últimos 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión y con inclusión únicamente de los factores salariales sobre los que se hayan efectuado las cotizaciones.

Posteriormente, el Consejo de Estado mediante Sentencia de Unificación 25000234200020130063101 (1434-14) de septiembre 12 de 2014, C.P. Gustavo Eduardo Gomez Aranguren, consideró que, la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, solo tiene aplicación para los servidores públicos que se pensionen por régimen de transición bajo la Ley 4 de 1992; y para los demás servidores públicos a quienes los cobijan otras normas por transición, es aplicable la posición reiterada del Consejo de Estado. Constituyéndose este, en un precedente de obligatorio acatamiento por parte de las entidades públicas administradoras del régimen de prima media con prestación definida, al momento de resolver solicitudes de derechos pensionales de funcionarios públicos cobijados por régimen de transición diferente al contenido en la Ley 4 de 1992, de conformidad con el mandato establecido en los artículos 10 y 102 del CPACA.

No obstante, mediante sentencia SU-230 de abril 29 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte Constitucional dispuso que, en la sentencia C-258 de 2013, la Corte en ejercicio de control abstracto de constitucionalidad, definió los alcances del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y por tanto, no es aplicable únicamente a los servidores públicos a quienes en virtud del régimen de transición les sea aplicable la Ley 4 de 1992, sino a todos los servidores públicos amparados por el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993, cualquiera que sea la disposición normativa aplicable para definir su derecho pensional.

Así las cosas, reiteró el Alto Tribunal Constitucional que, tratándose de derechos pensionales de servidores públicos en régimen de transición, el ingreso base de liquidación es el promedio de los salarios sobre los que se efectuaron cotizaciones para pensión durante los últimos 10 años anteriores al reconocimiento de la prestación. Posición que, frente a los mismas consideraciones fácticas y jurídicas, es completamente contraria a la asumida por el Consejo de Estado, y que bajo la obligación de acatar de manera preferente el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, llevó a que la administración pública asumiera este criterio a partir de la publicación de la sentencia de unificación.

Esta circunstancia generó demandas judiciales por parte de los ciudadanos a quienes les era más beneficiosa la sentencia de unificación del Consejo de Estado, ante la jurisdicción contenciosa administrativa en contra de la entidad que obró bajo el criterio de la Corte Constitucional, generando para la administración sobrecostos por concepto de intereses moratorios y costas procesales, toda vez que los jueces administrativos siguen la línea trazada por el Consejo de Estado, condenando de esta forma a las entidades públicas administradoras del régimen de prima media, que acatan el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional. Esta situación conllevó a que estas últimas interpusiera tutelas contra las providencias judiciales proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo por desconocimiento del precedente judicial y violación al debido proceso.

La situación planteada, es decir, las reiteradas demandas de los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición, llevó a que el Consejo de Estado, Sección Segunda proferiera el 25 de noviembre de 2015, una nueva Sentencia de Unificación (4683-2013), reiterando su posición y desconociendo los efectos de las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 proferidas por la Corte Constitucional. Sentencia que en decisión de acción de

tutela contra providencia judicial, fue revocada por la Sección Quinta del Consejo de Estado mediante la sentencia 11001-03-15-000-2016-00103-00(AC), proferida el 25 de febrero de 2016, C.P. Alberto Yepes Barreiro, por considerar que desconoce el precedente fijado por la Corte Constitucional.

En respuesta a este fallo de tutela, la Sección Segunda del Consejo de Estado, profirió nuevamente el fallo 4683-13 el 09 de febrero de 2017, pero esta vez no indica que se trate de una sentencia de unificación, y en su parte motiva afirma de manera amplia que desconoce y se aparta de los lineamientos expuestos por la Corte Constitucional en las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, pero que en virtud del fallo de tutela de la Sección Quinta, falla de conformidad con los lineamientos trazados por el Tribunal Constitucional.

Reiterando su posición, la Corte Constitucional profirió el 11 de agosto de 2016, la sentencia SU-427, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, en la cual, no solo se refirió nuevamente a los criterios de aplicación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, planteados en las sentencias C- 258 de 2013 y SU-230 de 2015, sino que además considera que la exclusión del IBL del régimen de transición, no solo corresponde con el querer del legislador, sino que además evita el abuso del derecho, al plantear que no habría coherencia entre los aportes a pensión y el monto de la misma, cuando se liquida la pensión en consideración a los salarios devengados durante el último año de servicios, cuando precisamente durante este último año de servicios, se elevan considerablemente los salarios del afiliado, por efectos de un encargo por ejemplo, con el propósito de obtener una mesada pensional más alta, que no guarda correspondencia con los salarios sobre los que se efectuaron las cotizaciones durante toda la vida laboral del afiliado.

Por su parte, en sentencia T-615 de 09 de noviembre de 2016, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional avaló el precedente del Consejo de Estado al estimar que para ese caso concreto, no era aplicable la sentencia SU-230 de 2015, toda vez que los fallos judiciales contra los que se dirigió la tutela en estudio, y que tuvieron sustento en la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado respecto del ingreso base de liquidación para servidores públicos en régimen de transición, fueron anteriores a la expedición de la sentencia de unificación de la Corte. La sentencia T-615 de 2016 fue declarada nula por la Sala Plena de la Corte mediante auto 229 del 10 de mayo de 2017, por considerar que hubo desconocimiento del precedente jurisprudencial y la cosa juzgada constitucional, toda vez que, si bien los fallos objeto de acción de tutela, fueron proferidos con anterioridad a la sentencia SU-230 de 2015, desconocieron la posición asumida y reiterada por la Corte Constitucional frente a la determinación del IBL para las personas que concretaron su derecho pensional bajo el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, expuesta claramente en las sentencias C-168 de 1995 y C-258 de 2013, y recogidas por la sentencia SU-230 de 2015.

Con posterioridad, la Corte Constitucional ha reiterado su posición respecto del IBL aplicable a las pensiones reconocidas bajo el régimen de transición dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, señalando que para la determinación del ingreso base de liquidación, deben tenerse en cuenta los salarios devengados durante los últimos 10 años anteriores al reconocimiento pensional, y considerando solo los factores salariales sobre los que se efectuaron cotizaciones, tal y como lo expresa en las sentencias SU-210 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda Amaris) y SU-395 de 2017 (M.P. Luis Guillermo Guerrero

Pérez), y más recientemente en las sentencias SU-023 del 05 de abril de 2018 (M.P. Carlos Bernal Pulido) y SU-114 de 2018 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

Finalmente, el Consejo de Estado en sentencia de unificación 52001-23-33-000-2012-00143-01(IJ) del 28 de agosto de 2018, C.P. Cesar Palomino Cortés y proferida en Sala Plena, modifica su posición frente a la interpretación del artículo 36 de la Ley de 1993 en cuanto a la aplicación del IBL, y acoge la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia, justificando el cambio de criterio en que:

La necesidad de definir estos temas surge a partir de algunas decisiones que, en sede ordinaria y de tutela, han desconocido el precedente jurisprudencial fijado por la Sección Segunda de esta Corporación, no solo en jurisprudencia reiterada y constante de los últimos años, sino en la sentencia de unificación proferida por la Sección Segunda, a propósito de los pronunciamientos de la Corte Constitucional en sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 sobre el problema interpretativo en materia de aplicación integral de los regímenes pensionales, a partir de las reglas de la transición sobre las condiciones del IBL aplicables a todos los beneficiarios del régimen general de la Ley 33 de 1985 (p.13).

Mediante esta sentencia, el Consejo de Estado advierte que la decisión allí adoptada, es de obligatorio acatamiento para la definición de todos los casos en discusión tanto en vía administrativa como judicial. Sin embargo, precisa que, los casos resueltos bajo la anterior postura jurisprudencial en los que ya operó la cosa juzgada son inmodificables, y que por tanto, las pensiones que fueron reconocidas o reliquidadas con ocasión del régimen de transición, con fundamento en la anterior tesis sostenida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, no pueden entenderse como concedidas con abuso del derecho o fraude a la ley.

En esta discusión de interpretación normativa, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo tomaron partido mediante la Circular Conjunta 004 de abril 12 de 2016, dirigida a las administradoras del régimen de prima media, advirtiendo de las consecuencias disciplinarias y fiscales que pueden enfrentar por no acatar las disposiciones contenidas en las sentencias de unificación del Consejo de Estado, toda vez que estarían generando detrimento patrimonial al ocasionar judicialización que implica condenas a intereses moratorios, indexaciones y costas procesales. De otro lado, los Ministerios de Trabajo y de Hacienda y Crédito Públicos mediante comunicado de 2017, recomiendan a las mismas entidades acatar el precedente de la Corte Constitucional, a fin de evitar detrimento financiero al sistema pensional y sanciones por desconocimiento del precedente constitucional, y las invita a que agoten todas las acciones jurisdiccionales que sean procedentes para mantener vigente la aplicación del precedente de la Corte Constitucional.

Ante esta controversia y frente a la amenaza de sanción a los operadores de las administradoras del régimen de prima media, la Procuraduría General de la Nación y el Defensor del Pueblo, mediante la Circular Conjunta 021 de diciembre de 2017, dejaron sin efecto la Circular Conjunta 004 de 2016 anteriormente proferida frente al tema, sustentando su decisión en las sentencias de unificación proferidas por la Corte Constitucional, SU-230 de 2015 y SU-395 de 2017.

3. Divergencias y convergencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en cuanto a la determinación del IBL de servidores públicos en régimen de transición

Con el ánimo de proporcionar un entendimiento frente a las posiciones divergentes y convergentes frente a la determinación del ingreso base de liquidación de las pensiones que deben reconocer las entidades públicas que tienen a su cargo la administración del régimen de prima media, a aquellos servidores públicos que, siendo beneficiarios del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, deban pensionarse según lo dispuesto en la Ley 33 de 1985, se realizó una gráfica (ver Gráfica Nro. 1) en donde se establecen dos posturas: una referida al promedio de los salarios devengados en el último año de servicios con inclusión de todos los factores salariales percibidos, y otra referida al promedio de los salarios devengados en los últimos 10 años de servicios con inclusión de los factores salariales sobre los que efectivamente se hicieron cotizaciones.

La postura correspondiente a la determinación del IBL teniendo los salarios percibidos en el último año de servicios con inclusión de todos los factores salariales, se encuentra ubicada en el margen izquierdo de la gráfica, en la que se incluyeron tres sentencias, dos del Consejo de Estado de los años 2014 y 2015 y una de la Corte Constitucional del año 2016.

En el margen derecho, se encuentra la postura correspondiente a la determinación del IBL en consideración al promedio de los salarios percibidos en últimos 10 años de servicios y teniendo en cuenta solo los factores salariales sobre los que se hicieron cotizaciones, donde se relacionan once sentencias, 3 del Consejo de Estado de los años 2016, 2017 y 2018, y 8 de la Corte Constitucional de los años 2013, 2015, 2016, 2017 y 2018.

Gráfica Nro. 1

POSTURAS JURISPRUDENCIALES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL CONSEJO DE ESTADO FRENTE A LA LIQUIDACIÓN DEL IBL (LEY 33 DE 1985)			
Postura 1: IBL= Promedio de los salarios devengados en el último año de servicios con inclusión de todos los factores salariales percibidos	CONSEJO ESTADO. EXP. 1434-14 12/09/2014	CORTE CONSTITUCIONAL. C-258 07/05/2013	Postura 2: IBL= Promedio de los salarios devengados en los últimos 10 años de servicios con inclusión de los factores salariales sobre los que efectivamente se hicieron cotizaciones
	CONSEJO ESTADO. (SU) EXP. 4683-13 25/11/2015	CORTE CONSTITUCIONAL. SU-230 29/04/2015	
		CONSEJO ESTADO. 11001-03-15-00-216- 00103-00 ³ 25/02/2016	
	CORTE CONSTITUCIONAL. T-615 09/11/2016	CORTE CONSTITUCIONAL. SU-427 11/08/2016	
		CONSEJO ESTADO. EXP. 4683-13 09/02/2017	

³ El Consejo de Estado, revoca la Sentencia de Unificación 4683-13 de 2015, y ordena la expedición de una nueva sentencia acorde con el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional.

	<p>CORTE CONSTITUCIONAL. SU-210 04/04/2017</p> <p>CORTE CONSTITUCIONAL. AUTO 229⁴ 10/05/2017</p> <p>CORTE CONSTITUCIONAL. SU-395 22/06/2017</p> <p>CORTE CONSTITUCIONAL. SU-023 05/04/2018</p> <p>CORTE CONSTITUCIONAL. SU-114 08/11/2018</p> <p>CONSEJO ESTADO. (SU) 52001-23-33-000-2012- 00143-01 28/08/2018</p>	
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base al estudio de las sentencias mencionadas

Cuantitativamente se tienen por años las siguientes sentencias:

**Tabla Nro. 6. Sentencias Corte Constitucional y Consejo de Estado:
determinación del IBL servidores públicos por años**

Postura 1	<u>AÑO</u>	<u>CANTIDAD DE SENTENCIAS</u>	<u>ALTA CORTE</u>	Postura 2
	2013	1	Corte Constitucional	X
X	2014	1	Consejo de Estado	
	2015	2	Corte Constitucional	X
X			Consejo de Estado	
	2016	3	Consejo de Estado	X
			Corte Constitucional	X
X			Corte Constitucional	
	2017	4	Consejo de Estado	X
			Corte Constitucional	X
			Corte Constitucional	X
			Corte Constitucional	X
	2018	3	Corte Constitucional	X
			Corte Constitucional	X

⁴ Auto mediante el cual la Sala Plena de la Corte Constitucional anuló la sentencia T-615 de 2016, por desconocimiento de su propio precedente.

			Corte Constitucional	X
Postura 1: 3 Sentencias	TOTAL	14		Postura 2: 11 sentencias

Fuente: Elaboración propia con base a lo consultado

De otro lado y pese a que no constituyen, y claramente no lo son, precedente de obligatorio acatamiento, las posturas, conceptos o recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda, se considera de importancia, graficar así mismo, la disparidad de criterios que frente al tema, han tenido estas entidades, que a lo sumo, podrán tomarse más adelante, como una implicación más de la falta de armonización entre los precedentes de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado (Ver Gráfica Nro. 2).

Gráfica Nro. 2

POSTURAS ASUMIDAS POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO VS MINISTERIO DEL TRABAJO Y MINISTERIO DE HACIENDA			
PRECEDENTE MAYORMENTE ASUMIDO POR EL CONSEJO DE ESTADO:	PROCURADURÍA GENERAL Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO Circular Conjunta 004 de Abril de 2016	MINISTERIO DEL TRABAJO Y MINISTERIO DE HACIENDA Comunicado Publicado	PRECEDENTE REITERADO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL:
IBL= Promedio de los salarios devengados en el último año de			IBL= Promedio de los salarios devengados en los últimos 10

servicios con inclusión de todos los factores salariales percibidos	<p>Mayo de 2017</p> <p>ROCURADURÍA GENERAL Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO</p> <p>Circular Conjunta 021 de Diciembre de 2017</p>	años de servicios con inclusión de los factores salariales sobre los que efectivamente se hicieron cotizaciones
---	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Conforme a lo relacionado en las gráficas anteriores (Nro. 1 y Nro. 2) y en la Tabla Nro. 5, se evidencia que durante el período correspondiente a 2013 – 2016, se encontraron las posturas jurisprudenciales de mayor discrepancia respecto a la determinación del IBL de las pensiones reconocidas a funcionarios públicos beneficiarios del régimen de transición entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional. No obstante, a partir del 2017, se fueron consolidando con mayor fuerza las posiciones de los dos altos Tribunales y entes de control, hacia determinación del IBL tomando en cuenta el promedio de los salarios devengados durante los últimos 10 años anteriores al reconocimiento del derecho, y con inclusión solo de los factores salariales sobre los que se hicieron cotizaciones. Por lo que, pese a que en el primer período se presentaron posiciones jurisprudenciales divergentes, finalmente la posición mayoritaria ha sido la de los últimos 10 años.

CAPITULO 3

IMPLICACIONES JURÍDICAS PARA COLPENSIONES, LA UGPP Y PENSIONES DE ANTIOQUIA, COMO ENTIDADES QUE RECONOCEN DERECHOS PENSIONALES A LOS ADMINISTRADOS, RESPECTO A LAS DIVERGENCIAS Y CONVERGENCIAS EXISTENTES ENTRE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL CONSEJO DE ESTADO, EN LA DETERMINACIÓN DEL IBL COMO ELEMENTO DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS

Por medio de este capítulo se da desarrollo al objetivo número 3, en donde, a partir del estudio de caso del tema investigado, doctrinal y jurisprudencialmente, se indagan tres entidades, Colpensiones, UGPP y Pensiones Antioquia, a fin de describir las implicaciones jurídicas que para estas entidades tiene la dificultad de consolidación del precedente jurisprudencial para determinar el IBL en el régimen de transición de servidores públicos. Para una mejor comprensión, se menciona un caso específico de un ciudadano resuelto por una de estas entidades públicas- UGPP, que frente al reconocimiento y reliquidación de su pensión de vejez, muestra de forma clara la problemática presentada por la falta de armonización de los precedentes, y la dificultad de la entidad al seguir uno u otro a la hora de adoptar su decisión.

Así mismo, se elevaron derechos de petición a cada una de las entidades públicas estudiadas, las cuales constaban de 5 preguntas relacionadas con: número de solicitudes de reliquidación de pensiones con inclusión de factores salariales

devengados durante el último año de servicios; número de decisiones proferidas por la entidad frente a estas peticiones que han sido objeto de demanda; número de acciones de tutela interpuestas por la entidad contra estas providencias judiciales, promedio de valor de pensiones reconocidas por la entidad oficiosamente y promedio de valor de condenas, y finalmente acciones de repetición o procesos disciplinarios contra funcionarios encargados de los casos mencionados.

A partir de la exposición de divergencias y convergencias planteada en el capítulo 2, cobra relevancia y pertinencia el análisis respecto de las implicaciones que tiene de cara a estas entidades, acatar en sus decisiones, de manera preferente el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, siendo este contrario a los criterios de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el juez natural de la administración pública es la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y por tanto el Consejo de Estado, pero, cuando se encuentra frente a la definición de derechos sociales, debe atender de manera preferente a las decisiones de la Corte Constitucional por tratarse de asuntos de su competencia. Tomando en consideración que puede ser más favorable para los administrados, la postura del Consejo de Estado, más aun cuando, a pesar de existir sentencias de unificación de una y otra corte que son opuestas, mediante fallos de tutela se producen pronunciamientos enfrentados al interior de los mismos órganos jurisdiccionales que hacen más imprecisas las posiciones de los dos tribunales frente al mismo tema, poniendo incluso en contraposición a órganos de control y a la administración pública, tal y como se ha venido relacionando.

Todo esto sin olvidar que, la administración pública debe orientar sus decisiones bajo principios de eficacia y economía, procurando por tanto la protección y efectividad de los derechos materiales, optimizando siempre el tiempo y los recursos de que dispone para la realización de sus funciones. Es evidente que estos principios se ven comprometidos ante la situación planteada, pues aun cuando la administración obre en cumplimiento del deber legal de acatar de manera prevalente el precedente de la Corte Constitucional, el desconocimiento del precedente del Consejo de Estado genera la judicialización de sus decisiones, imponiendo mayores cargas operativas a las entidades que deben asistir como parte demandada a juicio y asumir los costos económicos y en tiempo que esto conlleva.

1. Estudio de caso: reliquidación pensión de vejez FELIX EDUARDO CHAMORRO QUIÑONEZ vs UGPP.

A fin de evidenciar la problemática narrada en los capítulos 1 y 2, se estudió el siguiente caso:

Radicación número 52001-23-33-000-2013-00399-01(1274-15), C.P. Gabriel Valbuena Hernandez, demandante Félix Eduardo Chamorro Quiñones, demandado Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP: En la sentencia se observa como el demandante adquirió el reconocimiento de su pensión de vejez desde el 2000, con efectos desde junio de 1999, sin embargo, en abril 2013 presentó a la UGPP solicitud de reliquidación de su pensión teniendo como IBL el promedio de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios. La UGPP en junio de 2013 resolvió de manera negativa su petición, fundamenta la decisión de conformidad con los lineamientos

trazados para ese momento por la Corte Constitucional, y bajo los mismos argumentos confirmó su decisión en agosto de 2013 al resolver el recurso de apelación interpuesto por el señor Quiñones.

El señor Quiñones presenta demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la UGPP por la negativa a su solicitud de reliquidación pensional, la cual es resuelta en primera instancia a favor del demandante. La entidad demandada interpone recurso de apelación frente a la decisión de primera instancia, y la Sección Segunda, Subsección A, confirma la decisión de primera instancia mediante providencia de marzo de 2017, argumentando que el precedente de la Corte Constitucional no es de obligatorio acatamiento para los Jueces de lo Contencioso Administrativo, toda vez que por disposición constitucional, los jueces están sujetos al precedente establecido por el Consejo de Estado, máximo órgano de cierre de lo contencioso administrativo.

De la sentencia citada, se resalta que a pesar de que la UGPP resolvió administrativamente la solicitud del demandante en un término de 4 meses, sustentando su decisión en los pronunciamientos que hasta ese momento había hecho la Corte Constitucional respecto del IBL como factor del régimen de transición pensional de servidores públicos, en virtud del proceso judicial iniciado por el peticionario, la definición de la solicitud solo se presentó 4 años después de que hubiera sido presentada por el señor Quiñones, además, en la sentencia de primera instancia, confirmada por el Consejo de Estado, la UGPP no solo fue condenada a reliquidar la pensión, sino además a pagar de manera indexada los valores correspondientes a la diferencia entre lo pagado desde 1999 hasta la fecha de la sentencia. Durante el tiempo del proceso la entidad dispuso de un representante judicial para que, en su nombre, agotara las instancias procesales pertinentes.

Es este caso se observa un ejemplo claro de que la dificultad en la consolidación del precedente jurisprudencial con relación a la determinación del IBL para servidores públicos en régimen de transición en Colombia, ha generado diversas decisiones, que no solo han tenido efecto en el administrado, sino en la administración, cuando las entidades públicas encargadas de resolver sus solicitudes se ven inmersas ellas mismas en una contrariedad al momento de aplicar uno u otro precedente y de las implicaciones que desde los principios que orientan su función se generan frente a la economía, la eficacia, la seguridad jurídica y la confianza legítima.

2. Estudio de caso del tema objeto de investigación en Colpensiones, UGPP y Pensiones de Antioquia, como entidades públicas que reconocen derechos pensionales de cara a los principios de economía, eficacia, seguridad jurídica y confianza legítima

Previendo situaciones como la descrita en el caso anterior, y a fin de aportar mayores elementos a las lecciones y recomendaciones que adelante se relacionarán, fueron consultadas las tres entidades públicas que, por tener a su cargo de manera permanente y en mayor número, la administración de las pensiones reconocidas bajo el régimen de prima media a servidores públicos que aún se encuentran cobijados por el régimen de transición en el país, se verían afectadas con mayor rigor por la falta de armonización entre el precedente del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en cuanto a la determinación del IBL para derechos pensionales reconocidos por lo ordenado en la Ley 33 de 1985, es decir, la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, la Unidad de Gestión

Pensional y Parafiscales – UGPP, y Pensiones de Antioquia, especialmente, a la luz de las categorías de análisis definidas en el presente estudio de caso, correspondiente a principios constitucionales que orientan a la administración pública, y que estas tres entidades han incluido de manera implícita o explícita en la misión, visión y valores institucionales.

2.1. Integración de los principios de la administración públicas de las entidades objeto de estudio en su misión, visión y valores

En su misión, cada una de las entidades públicas estudiadas contempla lo siguiente:

- **COLPENSIONES:** Somos la empresa estatal, que como parte del sistema de protección para la vejez, administra integralmente el Régimen de Prima Media con prestación definida (RPM), y el servicio social complementario de ahorro de beneficios económicos periódicos (BEPS), generando valor agregado y servicios con innovación para contribuir a mejorar la calidad de vida de los colombianos⁵ (Colpensiones, 2019, Página web Institucional).
- **UGPP:** Generar una mejor experiencia de los ciudadanos con la Unidad por atender las solicitudes pensionales en forma clara, oportuna y de acuerdo con la Ley⁶, y consolidar una cultura de cumplimiento frente al Sistema de la

⁵ Desde la definición de los principios de eficacia y economía, se evidencia la inclusión de estos principios, al establecer que presta sus servicios con innovación para contribuir a mejorar la calidad de vida de los colombianos.

⁶ En referencia a los principios de eficacia, economía, seguridad jurídica y confianza legítima.

Protección Social, donde los obligados y sus familias sean y se sientan grandes beneficiados (UGPP, 2019, Página web Institucional).

- **Pensiones de Antioquia:** como una entidad Administradora de Pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, cumple las funciones misionales asignadas por la normatividad aplicable en el marco del Sistema Pensional Colombiano, con una gestión que garantiza la eficacia, eficiencia y efectividad en los procesos⁷; con el respaldo del Departamento de Antioquia y apoyados en un equipo humano calificado, destacado por sus principios y valores (Pensiones Antioquia, 2019, Página web Institucional).

En cuanto a la visión, cada entidad establece:

- **COLPENSIONES:** Colpensiones contará en el 2018 con una cultura empresarial caracterizada por el trabajo en equipo, el crecimiento personal y profesional de su talento humano y logrará ser reconocido por la transparencia, excelencia y calidad en la prestación de los servicios, generando confianza de los empleadores y los ciudadanos en la empresa⁸ (Colpensiones, 2019, Página web Institucional).
- **UGPP:** En el 2022 La Unidad será reconocida como un modelo de entidad pública íntegra, por atender todas las solicitudes pensionales oportunamente⁹ y por contribuir a que la tasa de evasión anual estimada frente al Sistema de la

⁷ Remisión expresa a los principios de eficacia, economía, seguridad jurídica y confianza legítima.

⁸ Refiere implícitamente los principios de eficacia, economía y confianza legítima.

⁹ Correspondencia con los principios de eficacia y economía.

Protección Social se sitúe en un nivel inferior al 5% (UGPP, 2019, Página web Institucional).

- **Pensiones de Antioquia:** Continuar consolidando la calidad en el servicio a los pensionados, afiliados, servidores de la Entidad y a las demás partes interesadas¹⁰, con procesos de mejoramiento continuo, implementados en las diferentes áreas, apoyados en un recurso humano competente, herramientas de información y tecnología (Pensiones Antioquia, 2019, Página web Institucional).

Finalmente, estas entidades se rigen por los siguientes **valores**:

- **COLPENSIONES:** Respeto, solidaridad, confianza, integridad y excelencia (Colpensiones, 2019, Página web Institucional).
- **UGPP:** Honestidad, respeto, compromiso, diligencia y justicia (Pensiones Antioquia, 2019, Página web Institucional)..
- **Pensiones de Antioquia:** Diligencia, respeto, responsabilidad, transparencia, honestidad, servicio, eficiencia, imparcialidad, confianza y justicia (Pensiones Antioquia, 2019, Página web Institucional)..

Conforme a lo narrado y en aplicación de estos principios, se evidencia que COLPENSIONES, UGPP y Pensiones de Antioquia, enmarcan sus actuaciones, o mejor, pretenden enmarcar sus actuaciones en el límite de los mismos, tal y como se evidencia en la misión, visión y valores de las tres entidades, donde se contemplan de manera implícita

¹⁰ Correspondencia con los principios de eficacia y economía.

la presencia de los principios de eficacia, economía, seguridad jurídica y confianza legítima.

2.2. Respuesta a las peticiones elevadas a COLPENSIONES, UGG Y PENSIONES DE ANTIOQUIA

A fin de evidenciar las consecuencias que de cara a las categorías de análisis antes definidas, han tenido para estas tres entidades públicas la disparidad de criterios en cuanto a la aplicación del IBL por parte de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, a las mismas se les elevó un derecho de petición, en donde se les consultó lo siguiente:

Teniendo en cuenta el número de pensiones a cargo de la entidad, reconocidas bajo las disposiciones de la Ley 33 de 1985 a los beneficiarios del régimen de transición:

1. El número de peticiones de reliquidación de pensiones con inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios, radicadas en la entidad durante los períodos:
 - Junio – diciembre de 2015
 - Enero – diciembre de 2016
 - Enero – junio de 2017
2. El número de decisiones proferidas por la entidad respecto de las solicitudes señaladas en el numeral anterior, que han sido objeto de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, durante los mismos períodos.
3. El número de acciones de tutela que ha interpuesto la entidad contra las providencias judiciales mediante las cuales se le condena al reconocimiento y pago de reliquidación de las pensiones antes referidas, presentadas durante los mismos períodos.
4. Promedio del valor de las pensiones reconocidas por la entidad oficiosamente y promedio del valor de las condenas proferidas durante los períodos previamente señalados, respecto de las mismas pensiones.
5. Informar si la entidad ha iniciado acciones de repetición o procesos disciplinarios contra los funcionarios que tienen a su cargo la determinación de derechos pensionales en virtud de las condenas proferidas contra la

entidad en los mismos períodos de tiempo, en las que se ordena la reliquidación pensional.

Es importante aclarar que el período tomado como referencia en las consultas elevadas a las tres entidades fue de junio de 2015 a junio de 2017, teniendo en cuenta que las divergencias entre las posturas de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se generan con mayor fuerza a partir del 2015, como se evidenció en el capítulo 2, y hasta el año 2017, por cuanto fue el momento en que se presentó la propuesta de investigación y se observó la problemática existente.

Frente a la petición elevada, las tres entidades contestaron, indicando frente a cada punto formulado, lo siguiente:

Pregunta 1: El número de peticiones de reliquidación de pensiones con inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios, radicadas en la entidad durante los períodos: Junio – diciembre de 2015, Enero – diciembre de 2016, Enero – junio de 2017

Tabla Nro. 7. Respuesta a Nro. De Peticiones

ENTIDAD PÚBLICA	RESPUESTA
Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP	En los mencionados períodos, se presentaron 7933 solicitudes de reliquidación de pensiones por inclusión de todos los factores salariales (UGPP, 2019, derecho de petición radicado 201820052083552)
Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES	"Reconocidas por orden de Tutela: 3 casos liquidados con último año Por Orden Judicial o Fallo Ordinario: 140 casos liquidados con último año. Por Vía Administrativa: 10, de los cuales, 8 fueron reconocidos con último año y 2 con toda la vida laboral"

	(COLPENSIONES, 2018, BZ2018_108775668-267963)
Pensiones de Antioquia	"Junio - Diciembre de 2015: 93 solicitudes Enero - Diciembre de 2016: 103 solicitudes Enero - Junio del 2017: 59 Solicitudes" (Pensiones de Antioquia, 2018, respuesta a derecho de petición con radicado 2018023338)

Elaboración propia con base en la información suministrada por las entidades

De la respuesta anterior, se puede evidenciar que la entidad que recibió el mayor número de peticiones fue la UGPP, seguida por Pensiones de Antioquia, y finalmente Colpensiones es la entidad que recibió el menor número de peticiones al respecto.

Pregunta 2: El número de decisiones proferidas por la entidad respecto de las solicitudes señaladas en el numeral anterior, que han sido objeto de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, durante los mismos períodos

Tabla Nro. 8. Nro. Decisiones objeto de demanda

ENTIDAD PÚBLICA	RESPUESTA
Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP	La UGPP se manifestó frente a 3553 solicitudes de reliquidación que fueron objeto de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (UGPP, 2019, derecho de petición radicado 201820052083552)
Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES	La Dirección de Procesos Judiciales señala que "han sido 140 Liquidados con último año por Orden Judicial o Fallo Ordinario" (COLPENSIONES, 2018, BZ2018_108775668-267963)
Pensiones de Antioquia	"Junio - Diciembre de 2015: 85 Enero - Diciembre de 2016: 107 Enero - Junio del 2017: 27" (Pensiones de Antioquia, 2018, respuesta a derecho de petición con radicado 2018023338)

Elaboración propia con base en la información suministrada por las entidades

De la información aportada por las tres entidades consultadas, al comparar las cifras correspondientes a las peticiones de reliquidación pensional con inclusión de todos los factores salariales entre junio de 2015 y junio de 2017¹¹, con el número de decisiones administrativas de las mismas entidades que fueron objeto de demanda, se evidencia que en las tres entidades se presenta un significativo porcentaje de las decisiones administrativas que fueron discutidas en estrados judiciales, llegando incluso a superar, en algunas entidades, el 80%, así:

Tabla Nro. 9. Porcentaje de peticiones, demandas y litigiosidad en peticiones de reliquidación pensional

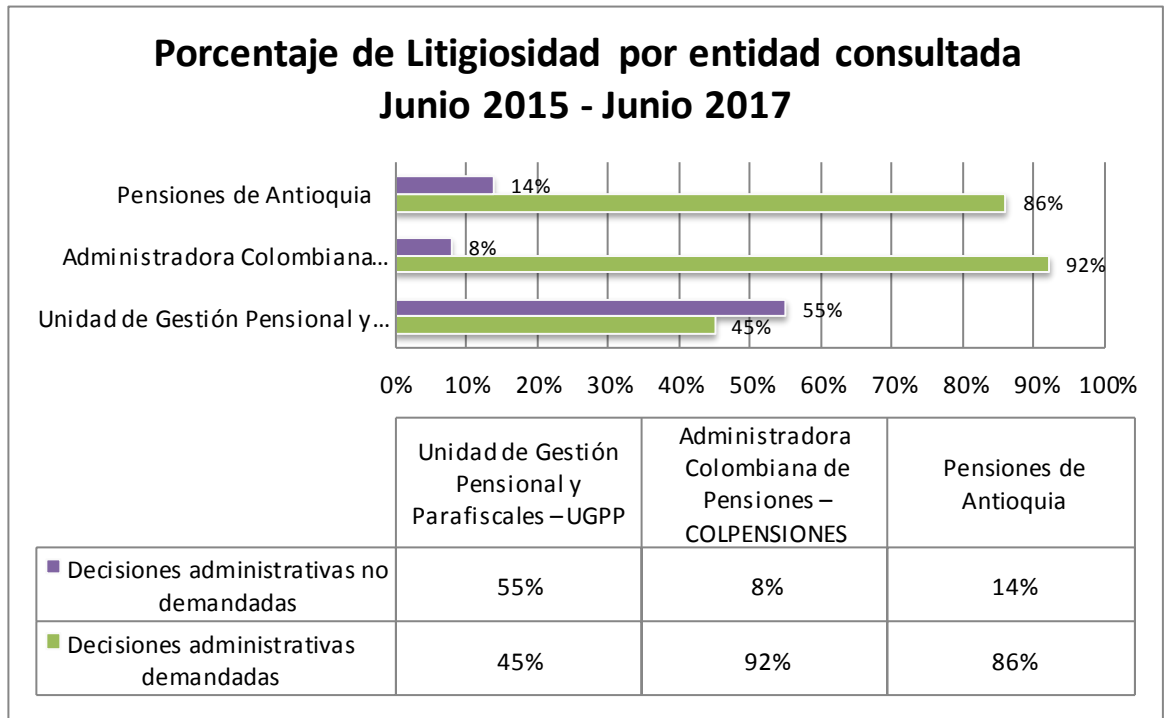
Entidad	Nro. de peticiones (junio 2015 - junio 2017)	Nro. de demandas (junio 2015 - junio 2017)	% Litigiosidad
Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP	7933	3553	45%
Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES	153	140	92%
Pensiones de Antioquia	255	219	86%

Elaboración propia con base en la información suministrada por las entidades

La anterior información de forma gráfica, se puede observar así:

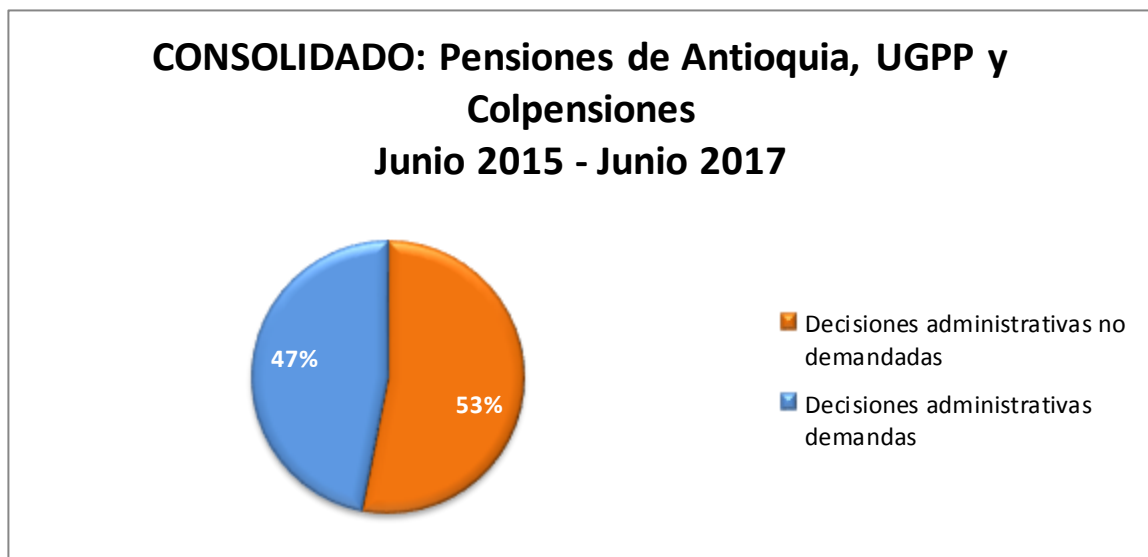
¹¹ El período comprendido entre junio de 2015 y junio de 2017, fue tomado como referencia por cuanto la controversia jurisprudencial entre las dos cortes comienza con la sentencia SU-230 del 29 de abril de 2015 y en 2017 se inicia la presente investigación, además vale la pena resaltar que, durante este período presentó de manera más evidente, la falta de armonización entre los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Gráfica Nro. 3. Porcentaje de litigiosidad por entidad consultada



Elaboración propia con base en la información suministrada por las entidades

Gráfica Nro. 4. Decisiones administrativas demandadas y no demandadas, agrupadas en todas las entidades públicas



Elaboración propia con base en la información suministrada por las entidades

De estos datos se observa que, a pesar de que la UGPP presenta el mayor número de solicitudes de reliquidaciones pensionales entre junio de 2015 y junio de 2017, el porcentaje de demandas presentadas contra las decisiones que la entidad tomó respecto de esas peticiones, es comparativamente bajo respecto del número de litigiosidad presentado en Colpensiones y Pensiones de Antioquia, entidades que si bien presentaron un bajo número de solicitudes de reliquidación pensionales dentro de los mismos períodos teniendo como referencia la UGPP, tienen un alto porcentaje de demandas en contra de ese tipo de decisiones.

Lo anterior tiene una directa relación con los grupos de pensionados administrados por las entidades, es decir, la UGPP es la actual administradora de los pasivos pensionales de las entidades públicas del nivel nacional que fueron liquidadas o suprimidas, tales como Ferrocarriles Nacionales, CAPRECOM, TELECOM, ADPOSTAL, INCORA, INRAVISIÓN, entre muchas otras entidades públicas, por lo que es entendible que presente un mayor número de solicitudes de reliquidación pensional de ex servidores públicos beneficiarios del régimen de transición. Por su parte Pensiones de Antioquia es la entidad que administra el pasivo pensional de la Gobernación de Antioquia, por lo tanto, los pensionados de esta caja territorial de pensiones, son todos ex servidores públicos, pero solo del ente territorial. Y finalmente, Colpensiones asumió la administración del régimen de prima media con prestación definida, al cual se encuentran afiliados funcionarios públicos, empleados privados e independientes, lo que implica que los pensionados de esta entidad no se limitan a ex funcionarios públicos.

Pregunta 3: El número de acciones de tutela que ha interpuesto la entidad contra las providencias judiciales mediante las cuales se le condena al reconocimiento y pago de reliquidación de las pensiones antes referidas, presentadas durante los mismos períodos.

Tabla Nro. 10. Número de acciones de tutela contra providencia judicial interpuestas

ENTIDAD	RESPUESTA
Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP	La UGPP ha presentado 67 acciones de tutela contra providencias judiciales mediante las cuales se condena a la reliquidación de pensión por inclusión de factores salariales durante el referido período (UGPP, 2019, derecho de petición radicado 201820052083552)
Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES	La Dirección de Acciones Constitucionales informa que “a la fecha no se tiene registro de ninguna tutela por activa presentada contra despacho judicial por temas de IBL” (COLPENSIONES, 2018, BZ2018_108775668-267963)
Pensiones de Antioquia	“Junio – Diciembre de 2015: 4 Enero – Diciembre de 2016: 25 Enero – Junio del 2017: 11” (Pensiones de Antioquia, 2018, respuesta a derecho de petición con radicado 2018023338)

Elaboración propia con base en la información suministrada por las entidades

En cuanto a las acciones de tutela contra providencia judicial, utilizado por dos de las tres entidades públicas consultadas como mecanismo de protección al precedente constitucional, se evidencia que ocurrió en una menor proporción en relación al número de procesos judiciales iniciados por los ciudadanos que pretendían la reliquidación de su pensión, así:

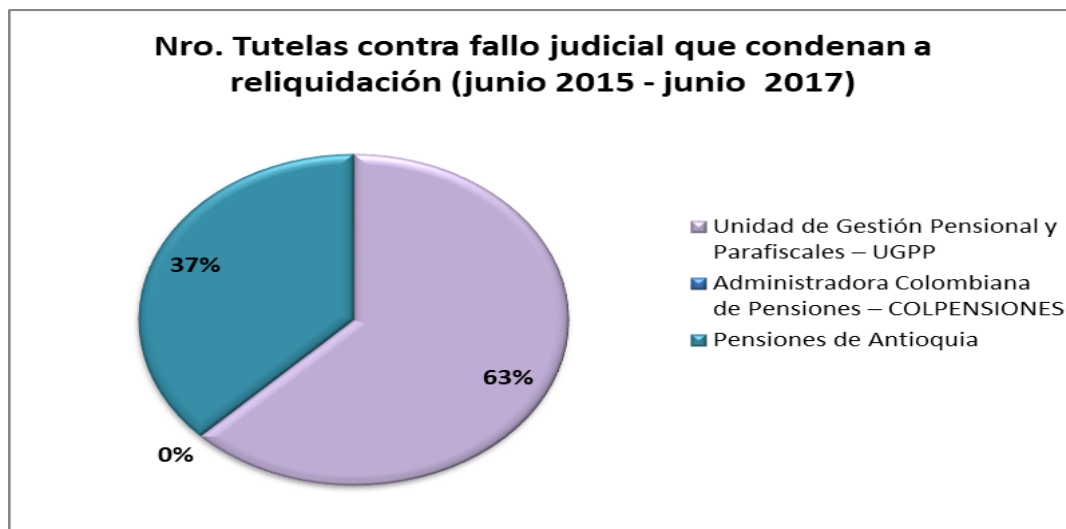
Tabla Nro. 11. Porcentaje de tutelas contra fallo judicial

Entidad	Nro. de demandas (junio 2015 - junio 2017)	Nro. Tutelas contra fallo judicial que condenan a reliquidación (junio 2015 - junio 2017)	Porcentaje de Tutelas contra providencia
Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP	3553	67	2%
Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES	140	0	0%
Pensiones de Antioquia	219	40	18%

Elaboración propia con base en la información suministrada por las entidades

De forma gráfica, esta misma información se puede leer así:

Gráfica Nro. 5. Número de tutelas contra fallo judicial



Elaboración propia con base en la información suministrada por las entidades

De la anterior información, se concluye que el número de tutelas que dentro de los períodos consultados presentaron las tres entidades consultadas es comparativamente bajo

en relación con el número de demandas afrontadas durante el mismo período. Incluso se verifica que solo la UGPP y Pensiones de Antioquia acudieron a éste, como mecanismo de protección del precedente constitucional.

Pregunta 4: Promedio del valor de las pensiones reconocidas por la entidad oficiosamente y promedio del valor de las condenas proferidas durante los períodos previamente señalados, respecto de las mismas pensiones.

Tabla Nro. 12. Promedio valor pensiones reconocidas oficiosamente y promedio valor condenas

ENTIDAD PÚBLICA	RESPUESTA
Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP	La UGPP ha reconocido, por concepto de reliquidación de pensión por inclusión de factores salariales durante el mencionado período el valor de \$85.676.822.563 (UGPP, 2019, derecho de petición radicado 201820052083552)
Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES	<i>La Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, solicitó la ampliación del término para dar respuesta a esta pregunta, no obstante, reiterada la solicitud, no se obtuvo respuesta de fondo por parte de la entidad. (COLPENSIONES, 2018, BZ2018_108775668-267963) (COLPENSIONES, 2019, BZ2019_5425495)</i>
Pensiones de Antioquia	"Promedio de valor de pensiones reconocidas oficiosamente: \$0 Promedio del valor de las condenas\$30.220.000" (Pensiones de Antioquia, 2018, respuesta a derecho de petición con radicado 2018023338)

Elaboración propia con base en la información suministrada por las entidades

Con el fin de complementar la información aportada por las entidades consultadas, especialmente, la información que Colpensiones dejó de aportar a pesar de habersele petitionado, y tener un dato del promedio del valor individual de las pretensiones respecto de la UGPP, se consultó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), la cual proporcionó la siguiente información:

Al consultar a la entidad acerca del número de demandas notificadas a la UGPP y Colpensiones y el valor promedio de las cuantías, en las demandas cuya pretensión principal verse sobre la reliquidación de pensiones reconocidas con fundamento en la Ley 33 de 1985, en los siguientes períodos: Junio a diciembre de 2015; enero a diciembre de 2016; enero a diciembre de 2017; se informó que:

Tabla Nro. 13. Valor de condenas por proceso pagado por cada entidad

Entidad/Período	Procesos	Pretensión promedio por procesos (Pesos)	Pretensiones totales (Pesos)
ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES	7868	\$44.269.795 (ANDJE, 2019, Radicado 20198001358392)	\$348.314.749.006 (ANDJE, 2019, Radicado 20198001358392)
UNIDAD DE GESTION PENSIONALES Y PARAFISCALES	2713	\$43.393.545 (ANDJE, 2019, Radicado 20198001358392)	\$117.726.687.497 (ANDJE, 2019, Radicado 20198001358392)

Elaboración propia con base en la información suministrada por la Agencia Nacional de defensa Jurídica para el Estado

De acuerdo con la información aportada por las entidades consultadas, los valores promedios de las cuantías en las demandas por reliquidación pensional, se resume así:

Tabla Nro. 14. Resumen valores promedios cuantías

Entidad/Periodo	Pretensión promedio por procesos (Pesos)
Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP	\$43.393.545
Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES	\$44.269.795
Pensiones de Antioquia	\$30.220.000

Pregunta 5: Informar si la entidad ha iniciados acciones de repetición o procesos disciplinarios contra los funcionarios que tienen a su cargo la determinación de derechos pensionales en virtud de las condenas proferidas contra la entidad en los mismos períodos de tiempo, en las que se ordena la reliquidación pensional

En cuanto a la consulta por las acciones de repetición o acciones disciplinarias iniciadas en cada entidad, con ocasión de la determinación de las solicitudes de reliquidación pensional, las tres entidades informaron:

Tabla Nro. 15. Acciones de repetición o acciones disciplinarias iniciadas

ENTIDAD PÚBLICA	RESPUESTA
Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP	No se tiene registro que la UGPP haya adelantado acción de repetición o proceso disciplinario en contra de los funcionarios que tienen a cargo la determinación de los derechos pensionales (UGPP, 2019, derecho de petición radicado 201820052083552)
Administradora Colombiana de Pensiones –	La Dirección de Procesos Judiciales informa que: "no se iniciaron acciones de repetición contra los funcionarios de la entidad que tienen a su cargo el reconocimiento de las

COLPENSIONES	condenas proferidas por Reliquidación Pensión Ley 33 de 1985 en las fechas relacionadas. (COLPENSIONES, 2018, BZ2018_108775668-267963)
Pensiones de Antioquia	Pensiones de Antioquia no inició acciones de repetición, ni procesos disciplinarios contra los funcionarios que reconocían derechos pensionales, porque estos, cumplían con una directriz institucional, fundamentada en el precedente de la Corte Constitucional sobre el Ingreso Base de Liquidación de los beneficiarios del régimen de transición (Pensiones de Antioquia, 2018, respuesta a derecho de petición con radicado 2018023338)

Las respuestas dadas por cada una de las entidades evidencian claramente que debido a la dificultad en la consolidación del precedente entre la Corte Constitucional y el Consejo de estado frente al tema investigado, se generan implicaciones jurídicas, las cuales pasan a enunciarse a continuación.

3. Implicaciones jurídicas encontradas a partir de las respuestas de Colpensiones, UGPP y Pensiones de Antioquia frente al caso estudiado - Hallazgos

3.1. Falta de armonización jurisprudencial: Al analizar las respuestas aportadas por las tres entidades, se evidencia de conformidad con las cifras relacionadas, las consecuencias que la falta de armonización entre el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en cuanto a la reliquidación de pensiones reconocidas bajo las disposiciones de la Ley 33 de 1985, ha tenido para estas administradoras del régimen de prima media. Ello, porque al tratarse de entidades públicas, están obligadas a actuar de conformidad con los principios orientadores de la

administración pública, principalmente aquellos que se han tomado como categorías de análisis en el presente trabajo, es decir, eficacia, economía, seguridad jurídica y confianza legítima.

3.2. Imposibilidad de materialización del principio de eficacia: Si como se describió con anterioridad, el principio de eficacia corresponde a la “máxima racionalidad de la relación costos-beneficios” e impone para la administración pública la obligación de implementar medidas de prevención y atención para garantizar a los administrados su dignidad y el goce efectivo de sus derechos, se encuentra que con la disparidad de criterios entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se imposibilita la materialización de este principio en el caso bajo estudio. Ello toda vez que en el momento en que las tres administradoras, actuando de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del CPACA, declarado condicionalmente exequible por la sentencia C-634 de 2011, dan aplicación preferente al precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, contrario como ya se ha dicho reiteradamente, al precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, decidieron negativamente las peticiones de los administrados. Esta circunstancia permitió el inicio de miles de demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, prorrogando bajo los términos de un proceso judicial, la definición de solicitudes que habían sido previamente resueltas en sede administrativa. Lo que afectó no solamente los términos de oportunidad con que pudieron actuar estas entidades, sino que se generó congestión en los despachos judiciales, toda vez que, como se estableció, en algunas de estas entidades fueron objeto de demanda más del 80% de sus decisiones.

3.3. No cumplimiento pleno del principio de economía: En cuanto al principio de economía, definido como el deber de la administración de optimizar los recursos y el tiempo, actuando con austeridad y eficiencia y protegiendo siempre los derechos de los ciudadanos, es claro que este principio también se encuentra en entredicho, puesto que la determinación de un derecho pensional que puede ser resuelto en cuestión de meses en sede administrativa, termina tomando años en sede judicial. Ello porque al fundamentar sus decisiones en el precedente de la Corte Constitucional y negar por tanto las reliquidaciones de pensión solicitadas por los ciudadanos, estas tres administradoras del régimen de prima media, han tenido que asumir los costos de las condenas impuestas en los procesos judiciales iniciados ante la jurisdicción contencioso administrativa, cuyas pretensiones oscilan entre los \$30.000.000 y \$40.000.000 millones de pesos cada una, como se mostró en los tablas anteriores, situación que sobrepasa el principio de economía en los estrictos términos de su definición.

3.4. Alteración del principio de seguridad jurídica: Desde la definición del principio de la seguridad jurídica, entendido como una restricción que aplica a todas las ramas del poder público y que se refleja en el respeto a la confianza creada por la estabilidad de una situación particular y concreta, puede considerarse que el principio de seguridad jurídica es uno de los más alterados con la falta de armonización de los precedentes de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en el presente estudio de caso, teniendo en cuenta que las tres administradoras del régimen de prima media, actuando de conformidad con un mandato legal (artículo 10 CPACA), fundamentan sus decisiones

en el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional expresado mediante sentencia de unificación; y los ciudadanos que, sintiendo afectados sus derechos con la decisión de la administración, deciden demandar las decisiones de la administración con fundamento precisamente en la misma disposición legal (artículo 10 CPACA), considerando que el precedente jurisprudencial aplicable es el del Consejo de Estado, que además de ser el juez natural para el caso concreto, tiene efectos más beneficiosos para los ciudadanos.

3.5. Interposición de acciones de tutela contra providencias judiciales

condenatorias por parte de las entidades públicas: En aras de garantizar la protección del precedente constitucional y por tanto la firmeza de sus decisiones, las administradoras del régimen de prima media comienzan a interponer acciones de tutela contra las providencias judiciales condenatorias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, obteniendo en algunos casos la revocatoria de las providencias. Esta circunstancia impide la definición de los términos precisos en que deben resolverse las reclamaciones presentadas por reliquidaciones pensionales de aquellas prestaciones que se hayan reconocido bajo los criterios de la Ley 33 de 1985, generando situaciones desiguales según el momento y las condiciones en las que se haya resuelto la petición del ciudadano.

Lo anterior se deduce de la información aportada por las administradoras. En donde, así, no todas las decisiones administrativas en las que se negaron las

reliquidaciones fueron demandadas (toda vez que dependiendo de cada entidad, fueron demandadas entre el 40% y el 90% de sus decisiones, y de los fallos condenatorios por esta pretensión), solo algunos fueron objeto de tutela contra providencia judicial (entre el 2% y el 18%).

3.6. Aplicación limitada del principio de confianza legítima: De otro lado, desde la óptica de las tres administradoras del régimen de prima media que conforman la unidad de análisis del presente estudio de caso, al observar la aplicación del principio de la confianza legítima, entendido como la obligación de la administración de sujetar sus actuaciones al ordenamiento jurídico preexistente y el correlativo derecho de los administrados a la protección jurídica de sus expectativas legítimas, que como ya se dijo, es aplicable incluso a la misma administración, en su relación con otras entidades públicas, es evidente que las tres entidades referidas ven limitada la aplicación de este principio. Lo anterior, toda vez que en cuanto a la reliquidación de las pensiones reconocidas con fundamento en las disposiciones de la Ley 33 de 1985, desde 2015 es difícil determinar el ordenamiento jurídico preexistente que permita tener expectativas legítimas frente a la definición de estas reclamaciones, no solo para los administrados, sino también para las administradoras, puesto que la disparidad de criterios que frente al mismo tema tuvieron en sus sentencias de unificación la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, impiden tener un criterio legal uniforme al respecto.

Ante la falta de armonización entre la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, no solo puede cuestionarse la materialización del principio de la confianza legítima, sino tal vez, cuestionar la existencia del mismo principio, cuando no

es posible determinar con certeza cuáles son las expectativas legítimas tanto de los administrados como de las administradoras.

3.7. Ausencia de interposición de acciones de repetición o consecuencias disciplinarias para servidores públicos encargados de determinar derechos pensionales: Finalmente, en cuanto a las acciones de repetición o consecuencias disciplinarias que pudieran afrontar los servidores públicos que tienen a su cargo la determinación de derechos pensionales en las administradoras del régimen de prima media consultadas en el presente estudio de caso, se encuentra que tiene sentido que ninguna de las entidades haya iniciado este tipo de acciones, toda vez que aun cuando la negativa de las reclamaciones generaron para las entidades demandas judiciales con los consecuentes fallos condenatorios, esas negativas tienen sustento en un mandato legal, que bajo la interpretación de la Corte Constitucional en estudio de exequibilidad del artículo 10 del CPACA, impone a la administración pública sustentar sus decisiones en el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado y de manera preferente, en el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional.

3. LECCIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. Lecciones: Del trabajo realizado se pueden extraer las siguientes lecciones

- **Frente al objetivo 1:**

1. El precedente jurisprudencial en Colombia cada vez toma mayor fuerza en su reconocimiento como verdadera fuente de derecho.
2. La administración pública, por mandato constitucional, debe orientar sus actuaciones con observancia de los principios de economía, eficacia, seguridad jurídica y confianza legítima.
3. El acatamiento del precedente jurisprudencial, por parte de las entidades públicas no es potestativo, sino que, por el contrario, corresponde a un mandato legal establecido en la Ley 1437 de 2011.
4. La obligatoriedad de consultar los precedentes jurisprudenciales, y fundamentar en ellos las decisiones, que en materia de definición de derechos, deben tomar las entidades públicas, tiene como finalidad, garantizar la observancia de los principios constitucionales tanto para los administrados, como para la administración, de seguridad jurídica y confianza legítima; así mismo, busca propender por una administración más eficiente que optimice el tiempo y los recursos, al momento de ejercer sus funciones.
5. Las entidades públicas que tenga a su cargo la definición de derechos, están en el deber de acatar el precedente jurisprudencial que sobre la materia, haya establecido en las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, pero, si se trata

de un derecho de rango constitucional, deberán acatar, de manera preferente, el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional.

- **Frente al objetivo 2:**

1. Desde el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, referido al ingreso base de liquidación que debe tenerse en cuenta para la determinación del monto de las pensiones que deben reconocerse a los funcionarios públicos beneficiarios del régimen de transición, se encuentra como postura mayoritaria que el IBL debe corresponder al promedio de los salarios devengados durante los últimos 10 años anteriores al reconocimiento del derecho y en consideración únicamente a los factores salariales sobre los que se efectuaron cotizaciones en pensión.
2. En el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, referido a la determinación del IBL en consideración a las pensiones reconocidas por régimen de transición de empleados públicos, se encuentra que hasta el año 2017, de manera reiterada consideró que el IBL correspondía al promedio de los salarios devengados durante el último año de servicios, anterior al reconocimiento del derecho pensional, con inclusión de todos los factores salariales, independientemente de que sobre los mismos se hubiesen o no efectuado cotizaciones.
3. En el año 2018, el Consejo de Estado, modifica de manera definitiva su postura jurisprudencial, acogiendo el concepto que del IBL respecto del régimen de transición había definido la Corte Constitucional, esto es el promedio de los salarios devengados durante los últimos 10 años anteriores al reconocimiento del derecho y

en consideración únicamente a los factores salariales sobre los que se efectuaron cotizaciones en pensión

4. Los años en los que se evidencia un mayor enfrentamiento entre los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, fueron del 2015 al 2017, período durante el cual incluso al interior de los dos altos tribunales, se evidenciaron decisiones en acciones de tutela que contrariaban sus propias posiciones reiteradas mediante sentencias de unificación.
5. La disparidad de criterios jurisprudenciales respecto de la determinación del IBL aplicable a las pensiones reconocidas a funcionarios públicos con fundamento en lo dispuesto por la Ley 33 de 1985, en virtud del régimen de transición, parece armonizarse en 2018, cuando el Consejo de Estado acoge la posición sentada al respecto por la Corte Constitucional.

- **Frente al objetivo 3:**

1. Colpensiones, la UGPP y Pensiones de Antioquia, en su condición de entidades públicas están en la obligación de orientar sus actuaciones de conformidad con los principios constitucionales de economía, eficacia, confianza legítima y seguridad jurídica, por lo que, en su misión, visión o valores, incorporan estos principios.
2. Como entidades públicas que tienen a su cargo el reconocimiento de derechos sociales, por mandato de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, deben tener en cuenta en sus decisiones, los precedentes jurisprudenciales que sobre el tema a decidir, provengan del Consejo de Estado, y de manera preferente, el precedente de

la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto por esta corporación en la sentencia C-634 de 2011.

3. Teniendo en cuenta que respecto a la determinación del IBL en el reconocimiento de las pensiones que Colpensiones, la UGPP y Pensiones de Antioquia, debían hacer a funcionarios públicos beneficiarios del régimen de transición, a los cuales les fueron aplicables las disposiciones de la Ley 33 de 1985, las entidades asumieron la postura defendida por la Corte Constitucional y como consecuencia se generaron por parte de los pensionados demandas ante lo contencioso administrativo, en procura de la aplicación del precedente sostenido por el Consejo de Estado, el cual les era más beneficioso.
4. Lo anterior generó el aumento de litigiosidad a cargo de las tres entidades, con las consecuentes condenas en las que se incluyen costas procesales.

3.2. Conclusiones: Del estudio adelantado se extraen las siguientes conclusiones:

Desde el punto de vista de consolidación del precedente jurisprudencial como fuente de derecho en el ordenamiento jurídico colombiano, toda vez que, como se estableció en las primeras consideraciones de este estudio, la jurisprudencia no es más un criterio auxiliar del derecho, y por el contrario, a partir de los mismos precedentes jurisprudenciales desarrollados por la Corte Constitucional y posteriormente por el reconocimiento legislativo, los precedentes jurisprudenciales de las altas cortes son de obligatorio acatamiento por parte de las autoridades administrativas y judiciales, con el fin de garantizar los fines y principios orientadores de un Estado de Derecho, principalmente, la igualdad, la seguridad jurídica y confianza legítima.

No obstante, no es este el objetivo de este estudio, por el contrario, lo que estudia son las posibles implicaciones que tiene para la administración pública, la falta de armonización entre los precedentes de obligatorio acatamiento, proferidos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, justamente en el momento jurídico actual, donde la jurisprudencia es considerada verdadera fuente de derecho.

Desde esta óptica, y a partir de la información reunida se podría decir que:

1. Una primera conclusión se obtiene al analizar las posturas que sobre un mismo tema tienen la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, toda vez que del caso concreto referido a la determinación del IBL (ingreso base de liquidación) para establecer el monto de pensiones de servidores públicos beneficiarios del régimen de transición, no parecen estar tan claramente definidos las órbitas de competencia entre un alto tribunal y otro, pues si bien en principio, el Consejo de Estado es el juez natural para definir las controversias que en materia pensional surjan entre la administración pública y servidores públicos, la Corte Constitucional tiene prevalencia en la materia al tratarse de derechos constitucionales.
2. Si bien la fuerza vinculante del precedente jurisprudencial, se establece para garantizar el derecho de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima, la disparidad de criterios entre los precedentes de las altas cortes, pueden por el contrario, amenazar la materialización de estos principios. Esta no es una conclusión apresurada, cuando se revisa el recorrido que en un lapso de aproximadamente 3 años, tuvo la definición jurisprudencial del IBL aplicable a pensiones reconocidas bajo los parámetros de la Ley 33 de 1985, y las consideraciones finales de las altas cortes protagonistas de esta

disparidad de criterios, que llevó a las administradoras del régimen de primera media responsables del reconocimiento de estos derechos pensionales, a decidir estas peticiones de conformidad con el precedente de la Corte Constitucional, a los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición y por tanto de la Ley 33 de 1985 a iniciar acciones judiciales a fin de obtener la aplicación del precedente del Consejo de Estado, a las entidades públicas a presentar acciones de tutela contra las providencias judiciales proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo para garantizar la aplicación del precedente de la Corte Constitucional.

Adicionalmente, cuando se analizan las respuestas presentadas por las tres entidades consultadas, se deduce que, no en todos los casos de fallos condenatorios proferidos por la jurisdicción contencioso administrativo en los cuales se ordenó a estas entidades liquidar las pensiones con el IBL definido por el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, se presentaron acciones de tutela contra providencia judicial, lo que implicaría que, algunos servidores públicos obtuvieran el reconocimiento pensional con el IBL determinado en el precedente del Consejo de Estado (en términos generales más favorables al servidor público) y otros, con la aplicación del IBL definido en el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional.

3. Al observar la sentencia de unificación proferida por la sala plena del Consejo de Estado el 28 de agosto de 2018, se encuentra que finalmente el Consejo de Estado acoge en gran parte, el precedente establecido y reiterado por la Corte Constitucional, no obstante, da a su decisión, efectos diferenciadores respecto de los ciudadanos que habían fundado sus expectativas en el precedente previamente establecidos por el Consejo de Estado, y que incluso habían iniciado ya acciones judiciales para obtener

una liquidación de su pensión en términos más beneficiosos que los definidos previamente por las entidades públicas que tienen a su cargo la definición de su derecho.

4. Desde las consecuencias que esta disparidad de precedentes tuvo para las entidades públicas encargadas de la administración del régimen de prima media, se encuentra un limitante a la materialización de los principios orientadores de la administración pública, especialmente a la eficacia y economía con que deben guiar sus decisiones.

Sin bien es cierto, no podría en principio señalarse a estas entidades de no obrar de conformidad con los principios de economía y eficacia que deben observar, pues, precisamente en virtud de esos mandatos constitucionales (Corte Constitucional, 2011, sentencia C-634 de 2011), acogieron de manera preferente el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, en acatamiento de este precedente fueron expuestas a procesos judiciales, sentencias condenatorias y una mayor actividad por parte de estas entidades al verse en la obligación de interponer acciones de tutela contra providencia judicial para asegurar la aplicación del precedente de la Corte.

Revisadas las definiciones de los principios de economía, eficacia, confianza legítima y seguridad jurídica, se encuentra que, ante la situación presentada, estos principios han sido desvirtuados, pues aun cuando las tres entidades bajo análisis, contemplan en sus marcos estratégicos la adopción de estos principios, por algo más de tres años, actuaron de conformidad con el precedente de la Corte Constitucional al decidir la reliquidación de pensiones reconocidas bajo los postulados de la Ley 33 de 1985. Decisiones que aun cuando fueron tomadas dentro de los términos de ley, implicaron para estas administradoras la prolongación en el tiempo de la definición de estos derechos, toda

vez que al ser demandados por los pensionados ante el juez contencioso administrativo, se impidió la materialización de los principios antes referidos.

Claramente las tres entidades actuaron bajo los principios de la seguridad jurídica y la confianza legítima, al definir los derechos solicitados por los ciudadanos de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable, con el alcance que a esta normatividad había dado la Corte Constitucional. Así mismo, puede decirse que actuaron de conformidad con los principios de eficiencia y economía, definiendo dentro de los términos señalados las reclamaciones presentadas, no obstante, no es posible hablar de la materialización de estos principios cuando, desde la óptica de las tres administradoras se obró conforme a sus obligaciones legales y en acatamiento del precedente fijado por la Corte Constitucional, cuando desde la óptica de los pensionados o ciudadanos reclamantes, estas administradoras actuaron con desconocimiento del ordenamiento jurídico y el alcance que al mismo le había dado el Consejo de Estado.

En conclusión, la terminación del acatamiento de los principios de eficiencia, economía, seguridad jurídica y confianza legítima, solo puede darse dependiendo de la postura desde la que se revise, pues desde la posición del ciudadano reclamante, claramente las tres entidades faltaron a estos principios al negar administrativamente la inclusión del IBL en los términos de la Ley 33 de 1985, desconociendo el precedente del Consejo de Estado; no obstante, desde la posición de la administración, sus decisiones se ajustaron rigurosamente al acatamiento de estos principios al dar puntual aplicación al precedente de la Corte Constitucional.

Teniendo en cuenta que el presente estudio de caso, tiene como propósito establecer las implicaciones jurídicas que para la administración pública tiene la disparidad en la consolidación jurisprudencial de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, habrá de concluirse que, estas tres administradoras actuaron de conformidad con los principios de economía, eficiencia, seguridad jurídica y confianza legítima, al aplicar el precedente de la Corte Constitucional, al tomar como punto de partida lo dispuesto en el artículo 10 del CPACA, bajo la interpretación que del mismo hizo la Corte Constitucional en la sentencia C-634 de 2011, aun cuando estos principios finalmente no se hayan materializado, en virtud de los litigios propuestos por los ciudadanos reclamantes ante la jurisdicción contencioso administrativa.

5. De acuerdo con la conclusión anterior, y en atención a lo informado por las tres entidades consultadas, tiene sentido que no se hayan iniciado juicios de responsabilidad frente a los operadores administrativos encargados de definir las reclamaciones de reliquidación, puesto que actuaron amparados por la legítima convicción de acatar el ordenamiento jurídico aplicable al caso.
6. De otro lado, la eficacia de la administración en el caso concreto, se vio comprometida, cuando ante la falta de armonización de criterios en los precedentes de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se vieron enfrentados en sus posturas la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, de un lado, y el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público del otro, entidades que se pronunciaron recomendando a las administradoras del régimen de prima media, el acatamiento del precedente del Consejo de Estado, los primeros, y el acatamiento del precedente de la Corte Constitucional, los segundos, insinuando incluso en sus

pronunciamientos, las consecuencias disciplinarias, fiscales y patrimoniales, que podría acarrear el desconocimiento del precedente.

7. Por lo tanto, para resumir y dar respuesta a la pregunta de investigación, las implicaciones jurídicas para las entidades públicas que reconocen derechos pensionales frente a las dificultades del proceso de consolidación del precedente a partir del estudio de caso del IBL como régimen de transición de servidores públicos, son: Falta de armonización jurisprudencial entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado; la imposibilidad de materialización del principio de eficacia por la no racionalidad de costos-beneficios por las decisiones de la administración pública; no cumplimiento pleno del principio de economía, por la no optimización de los recursos públicos; alteración del principio de seguridad jurídica, por la no aplicación clara del principio de legalidad e igualdad; interposición de acciones de tutela contra providencia judiciales condenatorias por parte de las entidades públicas estatales; aplicación limitada del principio de confianza legítima, por la existencia de duda por parte de las entidades públicas de someterse al ordenamiento jurídico y por la no claridad de expectativa legítima y estabilidad del sistema; y ausencia de interposición de acciones de repetición y consecuencias disciplinarias para servidores públicos encargados de determinar derechos pensionales.

Con fundamento en lo anterior, la **hipótesis** inicialmente formulada y que se encuentra al inicio de la investigación, ha sido **confirmada**, por cuanto se observa claramente la dificultad en la consolidación del precedente jurisprudencial frente al estudio de caso realizado y las implicaciones jurídicas que esto genera, específicamente frente a los

principios que orientan la administración pública, como son: la economía, la eficacia, la seguridad jurídica y la confianza legítima. Solo que con el desarrollo de la investigación y por medio del estudio del caso, la recolección de la información requerida y el análisis de la misma, se logró establecer de forma clara cada una de las implicaciones de manera específica, tal como se relacionaron anteriormente.

3.3. Recomendaciones: Como recomendaciones, se formulan las siguientes:

- **Para las altas cortes:**

Teniendo en cuenta que el precedente jurisprudencial en Colombia, ha dejado de ser un criterio auxiliar del derecho, para pasar a ser hoy fuente formal, en tanto se constituye como una obligación para las autoridades administrativas, consultar y tener en cuenta el precedente jurisprudencial, en las decisiones mediante las cuales definen derechos de los administrados; las llamadas Altas Cortes (Corte Constitucional, Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia), deben buscar mecanismos que permitan armonizar sus posturas a fin de evitar las controversias que, frente a sus pronunciamientos se suscitan de cara a un mismo tema. Máxime cuando se trata de situaciones que versan sobre la definición de derechos de rango constitucional, donde los límites que definen la competencia entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, o entre la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, o incluso, entre el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, y que, precisamente por tratarse de derechos constitucionales, tienen mayor relevancia social.

Se hace imperiosa la búsqueda de un mecanismo de conciliación de posturas jurisprudenciales, que eviten los enfrentamientos entre los Tribunales de Cierre, conocidos como choque de trenes, facilitando así para la administración pública la observancia y cumplimiento de los principios de economía, eficacia, seguridad jurídica y confianza legítima, reflejados en decisiones administrativas ágiles y que den respuestas efectivas a los administrados de acuerdo a las expectativas de garantía de sus derechos, toda vez que, como se concluye de este estudio, la falta de armonización entre los precedentes jurisprudenciales, por el contrario, entorpecen la materialización de esos principios.

- **Para el legislador:**

A partir del presente estudio de caso, queda en evidencia que una de las grandes dificultades de la consolidación del precedente jurisprudencial en Colombia, es la difusa línea que divide las competencias entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, cuando un mismo asunto conlleva a la definición de derechos en vía administrativa, y que son, al mismo tiempo, derechos fundamentales o sociales. Por lo que, si el propósito del legislador al momento de expedir normas como las contenidas en los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, es propender por una administración más eficiente, garantizar con prontitud el reconocimiento de derechos a los administrados, y evitar la coestión judicial, debe entonces el legislador, crear reglas más claras de competencia entre una y otra corporación, o por lo menos, definir los mecanismos de conciliación de precedentes a los que deben acudir las Altas Cortes, cuando sus posturas jurisprudenciales no solo sean diferentes, sino contrarias en referencia al mismo tema.

Así mismo, y con el ánimo de reforzar el cumplimiento de sus propósitos al momento de darle reconocimiento legal al precedente jurisprudencial, debe determinar con claridad los criterios a los que deben atender las entidades públicas al momento de tener en cuenta el precedente jurisprudencial, cuando los criterios de una y otra corte se encuentran en contraposición, de lo contrario, en la práctica no será posible, como se evidenció en el presente estudio de caso, tener una administración más eficiente, garantizar con prontitud los derechos de los ciudadanos y descongestionar los despachos judiciales.

- **Para las entidades públicas:**

- a. En aras de garantizar el principio de economía, si, como en el caso objeto de estudio, se encuentra que las entidades están en la obligación de acatar el precedente de la Corte Constitucional, aun cuando esto pueda llevar a que las peticiones de los ciudadanos solo puedan ser resueltas en los estrados judiciales, deben procurar por el diseño de estrategias de defensa que sean leales al proceso judicial, colaborando con la administración de justicia, bien en cuanto a evitar dilaciones innecesarias, o bien acudiendo a mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- b. Frente al principio de eficacia, tomando como punto de partida la inevitable consecuencia del pleito judicial iniciado por los administrados, como consecuencia de las posturas divergentes en la jurisprudencia de los Tribunales de Cierre, como en el caso aquí analizado, las entidades públicas están en la obligación de diseñar mecanismos que prontamente den respuesta a las solicitudes de los ciudadanos, y

una vez la entidad sea vencida en juicio, cumplir en el menor tiempo posible la sentencia.

- c.** En cuanto al principio de seguridad jurídica, al momento de encontrarse frente a dos posiciones jurisprudenciales enfrentadas, las entidades deben definir de inmediato la postura jurisprudencial que asumirá y las razones por las que hace esa elección, fundamentando así, en el precedente que decidió acatar, las razones por las que concede derechos bajo ciertos parámetros o niega el reconocimiento de otros.
- d.** De cara al principio de confianza legítima, las entidades públicas deben asegurarse que el precedente jurisprudencial que deciden aplicar, no presenta ambigüedades o da lugar a interpretaciones que puedan llevar a que dos casos con similares fundamentos de hecho y derecho, puedan resolverse de manera diferente, de acuerdo a la interpretación, no de la entidad, sino del funcionario que tenga a su cargo la definición de las peticiones. Por lo que la postura que asuma debe tener reglas claras de aplicación.

4. ANEXOS

- 1.** Listado de tablas
- 2.** Listado de gráficas
- 3.** Fichas de resumen elaboradas
- 4.** Respuestas a los derechos de petición presentados a Colpensiones, UGPP, Pensiones de Antioquia y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

BIBLIOGRAFIA

- ANDJE. Agencia Nacional de Defensa Jurídica para el Estado (2019). *Respuesta derecho de petición*. Radicado 20198001358392.
- Arboleda Perdomo, E.J. (2012). *Comentarios al nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo*. Bogotá. Colombia: Legis Editores.
- Arias García, F. (2012). Valor vinculante de las sentencias de unificación del Consejo de Estado. *Revista Principia Iuris*. N° 17, Enero – Junio. 2012, pp. 131-148.
- Bechara Llanos, A. (2015). Análisis del precedente judicial y sentencias de unificación jurisprudencial en la Ley 1437 de 2011: Del precedente constitucional al precedente contencioso administrativo. *Revista Saber, ciencia y libertar*. Vol 10, N° 1. 2015, págs. 61-70.
- Bernal Pulido, C., (2007). La fuerza vinculante de la jurisprudencia constitucional en el orden jurídico colombiano. *En: Teoría constitucional y políticas públicas. Bases críticas para una discusión*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia (pp. 373-427)
- Buján Brunet, M. (2014). Incremento de las cargas sociales para garantizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social. *Actualidad jurídica URÍA MENÉNDEZ*, 2014. pp. 119-123.
- Cairampoma Arroyo, A. (2014). La regulación de los precedentes administrativos en el ordenamiento jurídico peruano. *Derecho PUCP*. Nro. 73. 2014, pp. 483-505.

Castillo Cadena, F. (2013). Equidad pensional y salario base. La interpretación judicial actual como base de inequidad. *Revista Vniversitas*. 127. Julio – Diciembre. 2013. pp. 17-60.

Ceballos, F.A. (2009). El informe de investigación con estudio de casos. *En Magis. Revista internacional de Investigación en Educación*. Vol. 1, número 2. Enero-junio de 2009. Bogotá-Colombia. pp. 413-423. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/2810/281021548015.pdf>

Cepeda, M. y Montealegre, E. (2007). El principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. En: *Teoría constitucional y políticas públicas. Bases críticas para una discusión*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia (pp. 39-170).

Contreras Calderón, J.A. (2011). El precedente judicial en Colombia: Un análisis desde la teoría del derecho. *Revista Facultad de derecho y ciencias políticas*. Vol. 41, N° 115, Julio – Diciembre de 2011, pp. 331-361.

Colpensiones, 2018, BZ2018_108775668-267963

Colpensiones, 2019, BZ2019_5425495

Colpensiones (2019). Página web institucional. Disponible en: https://www.colpensiones.gov.co/Publicaciones/nuestra_entidad_colpensiones/marco_estrategico

Coral, E. J. (2019). *El IBL en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, para los servidores públicos sin régimen pensional especial en Colombia*. Artículo de Investigación. Disponible en <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/23386/1/Art%C3%ADculo%2C%2D>

[20El%20IBL%20en%20el%20r%C3%A9gimen%20de%20transici%C3%B3n%20de%20la%20Ley%20100%20de%201993%2C%20para%20los%20servidores%20p%C3%BAblicos%20sin%20r%C3%A9gimen%20pensional%20es~1.pdf](#)

Cruz Mejía, J.P. (2018). *El IBL en el régimen de transición pensional: Un tema sin unificación de posiciones*. Tesis para optar al título de especialización en derecho administrativo. Universidad Santo Tomás. Disponible en <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/16883/2018juanpablocruz.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Díaz Díez, C.A. (2016). *El precedente en el derecho administrativo*. Medellín, Colombia: Librería Jurídica Sánchez.

Durán Martínez, A. (2010). El precedente administrativo. *Revista de Derecho* 05. Universidad Católica del Uruguay. Vol. 5. 2010. pp. 51-78.

Ferney Moreno, L. (2016). El precedente judicial administrativo en la regulación económica colombiana. *Revista de Derecho del Estado*. Nro. 37, Julio – Diciembre. 2016. pp. 165-188.

García Delgado, J.L. (2018). La lucha contra el fraude en la seguridad social en el marco de los nuevos principios de actuación de la administración pública. *Revista de Ciencias Sociales*. Nro. 77. Abril, mayo y junio. 2018. pp. 235-256.

Guerrero Orozco, O. (2009). La formulación de principios en la administración pública. *Convergencia, revista de ciencias sociales*. Nro. 49. Enero – Abril. 2009. pp. 15-35.

Guzmán Olaya, M. G (2017). *Los elementos del régimen de transición y su aplicación respecto a los servidores públicos según la jurisprudencia*. Tesis para optar al título de abogada. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín.

- Hernández Díaz, C.A. y Franco Mongua, J.F. (2014). Pensiones de altos funcionarios en la jurisprudencia constitucional: Sostenibilidad financiera. *Revista prolegómenos derechos y valores*. Vol. XVII. Nro. 33. 2014-1. pp. 77-96.
- Hernández Meza, N. (2002). Los principios de igualdad y seguridad jurídica como presupuestos de la doctrina probable. *Revista de Derecho*. Universidad del Norte. 18. 2002. pp. 85-100.
- Letelier Wartenberg, R. (2014). Contra la confianza legítima como límite a la invalidación de actos administrativos. *Revista chilena de derecho*. Vol. 41. Nro. 2. 2014. pp. 609-624.
- López Medina, D. (2016). *Eslabones del derecho. El deber de coherencia con el precedente judicial*. Bogotá, Colombia: Legis Editores.
- Ochoa Cardicg, C. (2013). El control de barreras burocráticas por el Indecopi y la tutela de derecho fundamentales económicos. *Derecho PUCP*. 2013. pp. 413-442.
- Pensiones de Antioquia (2018). Respuesta a derecho de petición con radicado 2018023338
- Pensiones de Antioquia (2019). Página web institucional. Disponible en <http://www.pensionesdeantioquia.gov.co/index.php/entidad/mision-vision-y-funciones>
- Pensiones de Antioquia (2019). Página web institucional. Disponible en <http://www.pensionesdeantioquia.gov.co/index.php/entidad/valores-institucionales>
- Pinto Córdoba, K. (2019). La seguridad jurídica frente a los fallos controversiales entre Consejo de Estado y Corte Constitucional en materia laboral en Colombia. *Revista Científica Orbis Cognita*. Año 3, Vol. 3, pp. 73-90. Disponible en https://revistas.up.ac.pa/index.php/orbis_cognita/article/view/757/649

Porras López, E. (2016). El “Precedente Judicial”: una figura ajena al sistema colombiano de fuentes del derecho. *Revista Principia Iuris*. Vol. 13, n° 25, Enero – Junio, 2016, pp. 77-95.

Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo. (12 de agosto de 2016) *Circular Conjunta 004*. Bogotá, Colombia. Página web institucional. Disponible en: https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/1356_PGN-%20Circular%20Conjunta%20004-2016.pdf

Santamaría Pastor, J.A.. (2010). *Los principios jurídicos del derecho administrativo*. Madrid, España: Nueva Imprenta

Santofimio Gamboa, J.O. (2011). La fuerza de los precedentes administrativos en el sistema jurídico del derecho positivo colombiano. *Revista de derecho de la Universidad de Montevideo*. Vol. 10. 2011. pp. 127-158.

Sarmiento E, J.P. (2012). Precedente judicial en Colombia. ¿Un esfuerzo por contralar a las fuentes del derecho?. *Revista Opinión Jurídica*. Vol. 11, Nro. 22, Julio – Diciembre, 2012. pp. 65-82.

Tamayo Jaramillo, J. (2011). *La decisión judicial. Tomo II*. Bogotá, Colombia: Biblioteca Jurídica Diké

UGPP (2019). Derecho de petición radicado 201820052083552

UGPP (2019). Página web institucional. Disponible en: <https://www.ugpp.gov.co/nuestra-unidad>

Valbuena Hernández, G. (2008). *La defraudación de la confianza legítima*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Viana Claves, M.J. (2007). *El principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia

Yacuzzi, E. (s.f.). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación*. Universidad del CEMA. Disponible en http://files.casilic.webnode.es/200000018b251ab34be/estudios%20de%20caso_teoria.pdf

Yin, Robert K. (2014). *Case study research: design and methods*. Estados Unidos: Sage Publications.

Normativa

Colombia (1991). *Constitución Política de Colombia*.

Congreso de la República de Colombia (1985). *Ley 33 de 1985. Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público*. Bogotá- Colombia.

Congreso de la República de Colombia (1992). *Ley 4 de 1992. Por la cual se señalan normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones*. Bogotá- Colombia.

Congreso de la República de Colombia (1993). *Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*. Bogotá – Colombia.

Congreso de la República de Colombia (2009). *Gaceta del Congreso. Senado y cámara.*

Proyectos de ley. Proyecto de Ley número 198 de 2009. 17 de noviembre de 2009.

Año XVIII, Nro. 1.173. Disponible en

<http://www.tribunaladministrativoantioquia.info/wp->

[content/uploads/2014/11/GACETA-1173-2009-PROYECTO-DE-LEY-CPACA.pdf](http://www.tribunaladministrativoantioquia.info/wp-content/uploads/2014/11/GACETA-1173-2009-PROYECTO-DE-LEY-CPACA.pdf)

Congreso de la República de Colombia (2010). Ley 1395 de 2010. Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial. Bogotá – Colombia.

Congreso de la República de Colombia (2011). *Código De Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.* Ley 1437 de 2011. Bogotá- Colombia.

Jurisprudencia

Corte Constitucional de Colombia (01 de octubre de 1992). *Sentencia C-543 de 1992.* M.P.

José Gregorio Hernández Galindo

Corte Constitucional de Colombia (11 de marzo de 1993). *Sentencia C 104 de 1993.* M.P.

Alejandro Martínez Caballero

Corte Constitucional de Colombia (20 de abril de 1995). *Sentencia C-168 de 1995.* M.P.

Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional de Colombia (28 de febrero de 2001). *Sentencia C-252 de 2001.* M.P.

Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional de Colombia (08 de junio de 2005). *Sentencia C-590 de 2005.* M.P.

Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional de Colombia (11 de marzo de 1993). *Sentencia C-104 de 1993.* M.P.

Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional de Colombia (24 de agosto de 2011). *Sentencia C-634 de 2011*. M.P.

Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional de Colombia (13 de mayo de 2013). *Sentencia C-258 de 2013*. M.P.

Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional de Colombia (13 de noviembre de 2013). *Sentencia C-826 de 2013*.

M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional de Colombia (29 de abril de 2015). *Sentencia SU-230 de 2015*. M.P.

Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional de Colombia (13 de abril de 2016). *Sentencia C-179 de 2016*. M.P.

Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional de Colombia (11 de agosto de 2016). *Sentencia SU-427 de 2016*. M.P.

Luís Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional de Colombia (09 de noviembre de 2016). *Sentencia T-615 de 2016*.

M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional de Colombia (04 de abril de 2017). *Sentencia SU-210 de 2017*. M.P.

José Antonio Cepeda Amarís.

Corte Constitucional de Colombia (10 de mayo de 2017). *Auto 229 de 2017*. M.P. José

Antonio Cepeda Amarís.

Corte Constitucional de Colombia (22 de junio de 2017). *Sentencia SU-395 de 2017*. M.P.

Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional de Colombia (05 de abril de 2018). *Sentencia SU-023 de 2018*. M.P.

Carlos Bernal Pulido.

Corte Constitucional de Colombia (08 de noviembre de 2018). *Sentencia SU-114 de 2018*.

M.P. Alberto Rojas Ríos.

Consejo de Estado de Colombia (31 de julio de 2012). *Sala Plena de lo contencioso administrativo, Sentencia 11001-03-15-000-2009-01328-01(IJ)*. C.P. María Elizabeth García González.

Consejo de Estado de Colombia (10 de diciembre de 2013). *Sala de consulta y servicio civil. Sentencia Rdo. 11001-03-06-000-2013-00502-00. Radicado interno 2177*. C.P. William Zambrano Cetina.

Consejo de Estado de Colombia (12 de septiembre de 2014). *Sala de lo contencioso administrativo, Sección Segunda Sentencia de Unificación 25000-23-42-000-2013-00632-01(1434-14)*. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Consejo de Estado de Colombia (25 de Noviembre de 2015). *Sala de lo contencioso administrativo, Sentencia Sección Segunda. Sentencia de Unificación (4683-2013)*. C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

Consejo de Estado de Colombia (25 de febrero de 2016). *Sala de lo contencioso administrativo, Sección Quinta Sentencia 11001-03-15-000-2016-00103-00(AC)*. C.P. Alberto Yepes Barrientos.

Consejo de Estado de Colombia (30 de junio de 2016). *Sala de lo contencioso administrativo, Sección Segunda Sentencia 11001-03-15-000-2015-02793-01(AC)*. C.P. Carmelo Perdomo Cueter.

Consejo de Estado de Colombia (09 de febrero de 2017). *Sala de lo contencioso administrativo, Sección Segunda. Sentencia 25000-23-42-000-2013-01541-01*. C.P. Cesar Palomino Cortés.

Consejo de Estado de Colombia (30 de marzo de 2017). *Sala de lo contencioso administrativo, Sección Segunda Sentencia 52001-23-33-000-2013-00399-01(1274-15)*. .C.P. Gabriel Valbuena Hernandez

Consejo de Estado de Colombia (02 de mayo de 2018). *Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera. Sentencia 19001-23-31-000-2007-00407-01(40265)*. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Consejo de Estado de Colombia (01 de agosto de 2018). *Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera. Sentencia 25000-23-26-000-2003-00176-01(28049)*. C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Consejo de Estado de Colombia (28 de agosto de 2018). *Sala Plena de lo contencioso administrativo. Sentencia 52001-23-33-000-2012-00143-01(IJ)*. C.P. Cesar Palomino Cortés.