CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: William Zambrano Cetina

Bogotá D.C., siete (07) de diciembre de dos mil quince (2015)

Radicación No.2258
Expediente: 11001-03-06-000-2015-00109-00
Referencia: Pensionados del IDEMA. Mesada catorce. Deber de seguir los precedentes de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural consulta a esta Sala sobre la viabilidad de continuar el pago de la mesada catorce (14) a los pensionados del extinto IDEMA respecto de los cuales ha operado la compartibilidad pensional. Como quiera que en esa materia se han producido diversos fallos de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y de la Corte Suprema de Justicia que favorecen a los pensionados, se desea saber si tales precedentes deben tenerse en cuenta por la entidad para resolver otros casos similares.

I. ANTECEDENTES

Según el organismo consultante, el asunto tiene los siguientes antecedentes:

1. De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1675 de 1997 la Nación Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumió a partir del 31 de diciembre de 1997 las obligaciones laborales del extinto IDEMA, entre ellas lo relacionado con el reconocimiento y pago de las pensiones de sus ex trabajadores.

2. En sede administrativa el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha negado en algunos casos el reconocimiento de pensiones convencionales reclamadas por ex trabajadores del IDEMA, frente a lo cual ha sido demandado ante la jurisdicción ordinaria laboral.

3. Los jueces y tribunales de la jurisdicción ordinaria laboral, incluida la Corte Suprema de Justicia, han condenado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo

Rural a reconocer la pensión convencional a los trabajadores del extinto IDEMA y ha ordenado incluso la indexación de la primera mesada pensional.

4. Adicionalmente, una vez COLPENSIONES reconoce la pensión legal a un ex trabajadores del IDEMA, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con base en las normas sobre compartibilidad pensional, modifica el acto de reconocimiento de la pensión convencional, en el sentido de asumir solamente el mayor valor (en caso de que la pensión convencional sea mayor a la legal) o de declarar extinguida la obligación pensional a cargo del Ministerio de Agricultura (en el evento en que la pensión legal sea mayor a la convencional).

5. Respecto de las pensiones de ex funcionarios del IDEMA compartidas con COLPENSIONES, que son el objeto de consulta, se presenta la siguiente situación frente a la obligación de seguir pagando o no la mesada catorce por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

5.1 El artículo 142 de la Ley 100 de 1993 creó la mesada catorce (14) para los pensionados cuyos derechos se hubieren causado y reconocido antes del 1º de enero de 1988.

5.2 En Sentencia C-409 de 1994 la Corte Constitucional declaró parcialmente inexequible el artículo 142 de la Ley 100 de 1993 y extendió el beneficio de la mesada catorce (14) a todos los pensionados (sin importar la fecha de causación del derecho), incluso respecto de pensiones nacidas en convenciones colectivas de trabajo.

5.3 Con base en lo anterior, los pensionados del IDEMA se vieron beneficiados con la mesada 14 y así fue reconocido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en relación con las pensiones convencionales a su cargo.

5.4 Posteriormente el Acto Legislativo 1 de 2005 eliminó la mesada catorce para quienes adquirieran el estatus pensional a partir del 25 de julio de 2005 y su pensión fuera superior a tres (3) salarios mínimos legales. A partir de ese acto legislativo, cuando COLPENSIONES reconoce la pensión legal de un extrabajador del IDEMA, niega la mesada catorce (14) cuando el monto de la pensión supera los tres (3) salarios mínimos legales.

5.4 En estos eventos en los que COLPENSIONES reconoce la pensión legal sin la mesada catorce que ya se pagaba convencionalmente, surge la duda de si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe seguir pagándola "*o si en virtud del régimen legal en el que se reconoce la pensión de vejez por COLPENSIONES, tal mesada adicional ya no es procedente*".

5.5 El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha considerado que una vez realizada la subrogación pensional por la administradora de pensiones COLPENSIONES *"queda obligado a reconocer únicamente el mayor valor que resultare entre la pensión de jubilación convencional y la pensión de vejez reconocida por dicha administradora, por lo cual, si la mesada catorce no hace parte del reconocimiento de la pensión de vejez [por COLPENSIONES], el Ministerio ha considerado que no hay lugar a seguir pagándola".* (Corchete fuera del texto). Con base en esta posición el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha respondido las reclamaciones de los pensionados.

5.6. Dado lo anterior el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha sido demandado y condenado a pagar la mesada catorce (14) por juzgados y tribunales laborales de la jurisdicción ordinaria; incluso ya existen sentencias condenatorias de la Corte Suprema de Justicia en sede de casación en las que se ha señalado que el Ministerio de Agricultura no puede dejar de pagar la mesada 14, pues esa obligación surgió válidamente antes de la reforma constitucional y no se vio afectada por ésta; y porque esa obligación del Ministerio tampoco se extingue por el hecho de que COLPENSIONES, con base en la reforma constitucional del 2005, no reconozca la mesada adicional respecto de las pensiones legales a su cargo.

5.7 Sin embargo, dado que el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 -que ordenaba tener en cuenta los precedentes que en materia ordinaria se hubieren proferido en casos iguales- fue derogado por la Ley 1437 de 2011 y que en esta última ley solo se hace referencia a la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural "*ha considerado que no está facultado para aplicar como precedente jurisprudencial obligatorio las sentencias proferidas sobre el tema por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.*"

Con base en lo anterior, **SE PREGUNTA**:

> *"1. Es procedente tener en cuenta como precedentes jurisprudenciales obligatorios en materia laboral ordinaria las sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, entre estas las sentencias del 3 de noviembre de 2014 – Rad.52567 y del 20 de marzo de 2013 – Rad. 54265, para resolver las peticiones relacionadas con la continuación o no de pago de la mesada adicional de junio, o la mesada (14), a los pensionados del extinto IDEMA respecto de los cuales ha operado la compartibilidad pensional?*
>
> *2. Si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha reconocido una pensión convencional, viene pagando la mesada 14, y COLPENSIONES reconoce la pensión de vejez respectiva, pero no reconoce la mesada 14 porque al momento de la causación de la pensión de vejez no se dan los supuestos del Acto Legislativo 01*

de 2005 para su reconocimiento ¿el MADR debe continuar pagando la mesada 14 como diferencia de la pensión de vejez?

II. CONSIDERACIONES

1. Planteamiento General y aclaración previa

La presente consulta versa sobre el valor de la jurisprudencia de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones, en particular de aquella emanada de la Corte Suprema de Justicia en relación con asuntos de la Administración que son de conocimiento de la jurisdicción ordinaria. En particular se pregunta si las autoridades administrativas deben seguir los precedentes fijados no solo por el Consejo de Estado sino en general por las corporaciones judiciales con funciones de unificación jurisprudencial -Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia, inclusive- y, en caso afirmativo, hasta qué punto es posible el "apartamiento" de dichos precedentes.

Para responder ese interrogante la Sala recordará su doctrina sobre el carácter vinculante de la jurisprudencia de unificación de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones, así como las condiciones que permiten excepcionalmente su "apartamiento" por las autoridades administrativas. Establecido lo anterior se podrá determinar para el caso concreto si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe aplicar a casos futuros el precedente que ya ha fijado la Corte Suprema de Justicia en relación con la obligación de ese organismo de garantizar el pago de la mesada 14 a los pensionados del IDEMA, independientemente de que con la compartibilidad pensional esa obligación sea asumida o no por COLPENSIONES cuando reconoce la pensión legal.

Debe aclarar la Sala que en el presente asunto no se discute el valor del precedente de la jurisdicción ordinaria frente a la actividad comercial o negocial de una empresa estatal sometida al derecho privado, en cuyo caso las consideraciones que se harán más adelante podrían ser diferentes (al actuar el Estado como cualquier particular). Se trata de establecer, como ha quedado expuesto, el valor de dicho precedente frente a la actividad de un organismo que ejerce autoridad y es responsable en sus decisiones del reconocimiento de los derechos de los ciudadanos.

Es por tanto en este contexto de la actividad de los organismos púbicos encargados de la protección y garantía de los derechos de las personas que la Sala emite el presente concepto.

2. El carácter vinculante de la jurisprudencia de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones. Reiteración

2.1 La función de unificación jurisprudencial de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones y, en particular, la función de unificación de la Corte Suprema de Justicia a través del recurso extraordinario de casación

Como se estudió de manera detallada en el Concepto 2177 del 10 de diciembre de 2013, la función de unificación jurisprudencial de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones tiene una amplia tradición en nuestro derecho, que se remonta a los orígenes mismos del recurso extraordinario de casación -en el caso de la jurisdicción ordinaria- y del recurso extraordinario de súplica -respecto de la jurisdicción contencioso administrativa-. También quedó consagrada de manera mas reciente en materia de constitucionalidad y derechos fundamentales.

Se advirtió en esa oportunidad, como ahora se reitera, que los mecanismos de unificación jurisprudencial previstos en nuestro ordenamiento jurídico tienen fundamento constitucional, en la medida que son expresión del derecho a la igualdad, la seguridad jurídica, la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y, en el caso de la Administración, la plena aplicación del principio de legalidad[1]. Su finalidad es pues brindar a la sociedad "*cierto nivel de certeza respecto de los comportamientos aceptados dentro de la comunidad*"[2] y garantizar el derecho de las personas a que las decisiones *"se funden en una interpretación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico"*[3].

Esta función de unificación jurisprudencial la cumplen en sus diferentes especialidades y en su condición de órganos de cierre (i) la Corte Constitucional en materia de derechos fundamentales (artículos 241.C.P. y 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991) y de examen de constitucionalidad de las leyes (artículos 241 C.P., 43 y 48 de la LEAJ y 21 del Decreto 2067 de 1991); (ii) el Consejo de Estado en

---

[1] Sentencias C-836 de 2001, C-335 de 2008, C-334 de 2011 y C-588 de 2012, entre otras. En auto del 4 de abril de 2013, el Consejo de Estado señaló: "Pues bien, ese cuestionamiento tiene su génesis en el principio de igualdad, el que se ha hecho operativo a través de un derecho, y a su vez, se ha subdividido en dos garantías a saber: igualdad ante la ley e igualdad de trato por parte de las autoridades. Esta última, impone un deber a todo el aparato estatal, que consiste en hacer material ese igual trato propugnado, y ello debe ser observado por todas las instituciones públicas en cumplimiento de sus deberes, y el órgano jurisdiccional no escapa de ello. Por lo tanto, en el ejercicio de la administración de justicia, debe observarse con sigilo la realización de este principio, y ello se materializa a la hora de proferir decisiones en conflictos jurídicos puestos a su consideración, en los que se tendrá a la Jurisprudencia, como eje clave para la resolución de esos asuntos, pues en la medida en que se presente una misma situación de hecho y de derecho, se acudirá a ella para darle solución en derecho y en justicia a los conflictos."

[2] Sentencia C-836 de 2001.

[3] Ibídem.

materia de constitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional que no sean competencia de la Corte Constitucional y también en relación con los asuntos contencioso administrativos que son de su conocimiento (artículos 236 C.P., 24 y 43 de la LEAJ y 10, 102, 269, 270 y 271 de la Ley 1437 de 2011); y (iii) la Corte Suprema de Justicia en su calidad de Tribunal de Casación (artículo 234 C.P) y máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria (artículo 15 LEAJ), respecto de las normas de derecho privado (artículo 333 del C.G.P.).

Para la Administración, sujeta por virtud de la Constitución Política al principio de legalidad (artículo 6, 121 y 121), la vinculación a cualquiera de las anteriores formas de unificación dependerá, en cada caso, del derecho que rija su actuación y de la jurisdicción competente para su juzgamiento (ordinaria, contenciosa o constitucional). Sobre este punto se volverá mas adelante.

Ahora bien, en lo que respecta a la función de unificación jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia –objeto de esta consulta-, desde la Ley 169 de 1896 se estableció que el recurso extraordinario de casación tenía como fines los de "*uniformar la jurisprudencia*" y "*enmendar los agravios inferidos a las partes*". Posteriormente el Código Judicial (Ley 105 de 1931) establecería que el recurso de casación era procedente *"con el fin principal de unificar la jurisprudencia nacional"* (artículo 519) y el Código de Procedimiento Civil indicaría que dicho recurso tendría por objeto *"unificar la jurisprudencia nacional y proveer a la realización del derecho objetivo en los respectivos procesos*". Actualmente, el Código General del Proceso prescribe que el fin del recurso de casación es "*defender la unidad e integridad del ordenamiento jurídico, lograr la eficacia de los instrumentos internacionales suscritos por Colombia en el derecho interno, proteger los derechos constitucionales, controlar la legalidad de los fallos, unificar la jurisprudencia nacional y reparar los agravios irrogados a las partes con ocasión de la providencia recurrida." (Se resalta)*

Precisamente, sobre la importancia del recurso extraordinario de casación para la unificación del ordenamiento jurídico y la prevalencia del derecho a la igualdad la Corte Constitucional se pronunció expresamente en la Sentencia C-713 de 2008, en la cual señaló:

> "En este orden de ideas, el nuevo paradigma de la casación involucra una lectura de esa institución desde una óptica que comprenda (i) la unificación de la jurisprudencia, (ii) la garantía del principio de legalidad en una dimensión amplia, (iii) acompañada de la protección efectiva de los derechos constitucionales bajo el principio de la prevalencia del derecho sustancial. Esa función tripartita de la casación ha sido explicada por la jurisprudencia constitucional en varias oportunidades.

> (...) la casación constituye un mecanismo de orden sistémico encaminado a la unificación de jurisprudencia en los asuntos propios de la jurisdicción ordinaria, con lo cual se asegura también la realización del principio de igualdad en la aplicación del derecho. Al respecto la Corte ha sostenido:
>
> *'Un análisis histórico y normativo muestra que el tribunal de casación no surgió para corregir todos los eventuales errores judiciales sino que su función es, si se quiere, más de orden sistémico, para proteger la coherencia del ordenamiento y la aplicación del derecho objetivo, por lo cual ha sido denominada por algunos sectores de la doctrina y la jurisprudencia como "nomofilaquia. ¿Qué significa eso? Que para la definición de las controversias judiciales concretas el ordenamiento prevé las instancias, mientras que el papel de la Corte Suprema, como tribunal de casación, es primariamente asegurar la coherencia del ordenamiento legal, gracias a la unificación de los criterios de interpretación de la ley, para de esa manera, lograr la realización del derecho objetivo y asegurar el respeto a los principios de legalidad y de igualdad."'*

En consonancia con lo anterior, al declarar la constitucionalidad del artículo 4 de la Ley 169 de 1896, según la cual "*tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, como Tribunal de Casación, sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina legal más probable*", la Corte Constitucional se refirió en los siguientes términos a la función de unificación jurisprudencial que cumple la Corte Suprema de Justicia como máximo órgano de la jurisdicción ordinaria:

> "6. La fuerza normativa de la doctrina dictada por la Corte Suprema proviene (1) de la autoridad otorgada constitucionalmente al órgano encargado de establecerla y de su función como órgano encargado de unificar la jurisprudencia ordinaria; (2) de la obligación de los jueces de materializar la igualdad frente a la ley y de igualdad de trato por parte de las autoridades; (3) del principio de la buena fe, entendida como confianza legítima en la conducta de las autoridades del Estado; (4) del carácter decantado de la interpretación del ordenamiento jurídico que dicha autoridad ha construido, confrontándola continuamente con la realidad social que pretende regular (...)
>
> 7. El fundamento constitucional de la fuerza normativa de la doctrina elaborada por la Corte Suprema se encuentra en el derecho de los ciudadanos a que las decisiones judiciales se funden en una interpretación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico. Las dos garantías constitucionales de igualdad ante la ley y de igualdad de trato por parte de las autoridades, suponen que la igualdad de trato frente a casos iguales y la desigualdad de trato entre situaciones desiguales obliga especialmente a los jueces." [4]

La fuerza normativa de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia fue reiterada también en la Sentencia C-335 de 2008, al revisarse las consecuencias penales

---

[4] Sentencia C-836 de 2001.

de actuar en contra de jurisprudencia reiterada de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones en las que se hace la interpretación de una determinada norma jurídica:

> "De allí que, reconocerle fuerza vinculante a la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, redunda en una mayor coherencia del sistema jurídico colombiano, lo cual no se contradice con imperativos de adaptación a los cambios sociales y económicos. De igual manera, la vinculatoriedad de los precedentes garantiza de mejor manera la vigencia del derecho a la igualdad ante la ley de los ciudadanos, por cuanto casos semejantes son fallados de igual manera. Así mismo, la sumisión de los jueces ordinarios a los precedentes sentados por las Altas Cortes asegura una mayor seguridad jurídica para el tráfico jurídico entre los particulares."

De este modo es claro que la Corte Suprema de Justicia como Tribunal de Casación (artículo 234 C.P) y máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria (artículo 15 LEAJ) ha cumplido desde su origen la función de unificar las diversas interpretaciones que pueden tener las normas jurídicas aplicadas por la jurisdicción ordinaria[5]. Por tanto su jurisprudencia opera de la misma forma en que lo hacen las sentencias del Consejo de Estado en su condición de Tribunal Supremos de lo Contencioso Administrativo y de la Corte Constitucional como órgano de cierre en materia de derechos fundamentales y de constitucionalidad de las leyes. En esa condición adquieren carácter vinculante, tal como pasa a revisarse.

2.2 El deber de las autoridades administrativas de tener en cuenta las sentencias proferidas por los órganos judiciales de cierre con funciones de unificación como regla general. La posibilidad de "apartamiento" del precedente es la excepción

Como se ha perfilado en las sentencias citadas con anterioridad, la importancia del precedente fijado por los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones (contenciosa, ordinaria y constitucional) radica en su carácter vinculante, esto es, en *el deber de observancia* que surge al interior de las propias jurisdicciones (precedente horizontal y vertical) y también para las autoridades administrativas,

---

[5] Sentencia C-634 de 2011: "El reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal de derecho, opción adoptada por el legislador en la norma demandada, se funda en una postura teórica del Derecho que parte de considerar que los textos normativos, bien sea constitucionales, legales o reglamentarios, carecen de un único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo un proceso de interpretación del precepto. Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las altas cortes de justicia, adquiere carácter vinculante."

quienes en virtud del principio de legalidad y de su sujeción a los principios, valores y derechos constitucionales, están obligadas a tener en cuenta la interpretación que tales órganos judiciales hacen de las normas aplicables a los asuntos de su competencia.

Este deber de observancia de las autoridades administrativas de la jurisprudencia de las Altas Cortes (no solo de la emanada del Consejo de Estado), ha sido especialmente advertido desde la Sentencia C-539 de 2011, cuando se revisó la constitucionalidad del artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, que se refería al carácter vinculante de los precedentes fijados por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional. En esa oportunidad se indicó:

> "La Corte reitera en esta oportunidad que **todas las autoridades públicas, de carácter administrativo** o judicial, **de cualquier orden, nacional, regional o local,** se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas **se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional.**
>
> 5.1 La anterior afirmación se fundamenta en que la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y en desarrollo de este mandato, el acatamiento del precedente judicial, constituye un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; y un desarrollo de los fines esenciales del Estado, tales como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución –art.2-; de la jerarquía superior de la Constitución –art.4-; del mandato de sujeción consagrado expresamente en los artículos 6º, 121 y 123 CP; del debido proceso y principio de legalidad –art.29 CP; del derecho a la igualdad –art.13 CP-; del postulado de ceñimiento a la buena fe de las autoridades públicas –art.83 CP-; de los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; de la fuerza vinculante del precedente judicial contenida en el artículo 230 superior; así como de la fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en el artículo 241 de la Carta Política. "[6] (Se resalta)

Se ha establecido así que la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, comporta a su vez "*el necesario acatamiento de las decisiones judiciales y del precedente judicial dictado por las Altas Cortes en la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional*"[7], quienes, en su condición de órganos de cierre, están encargados de *"interpretar y fijar el contenido y alcance de las normas constitucionales y legales, interpretación que*

---

[6] Sentencia C-539 de 2011.
[7] Sentencia C-539 de 2011, reiterada en Sentencias C-634 de 2011, C-818 de 2011 y C-588 de 2012.

se incorpora al entendimiento y aplicación de los preceptos jurídicos"[8]. Así se reiteró, entre otras en las Sentencias C-634 y C-816 de 2011 y C-588 de 2012, en las cuales se revisó la constitucionalidad de los artículos 10, 102 y 269 de la Ley 1437 de 2011.

A manera de resumen de este punto cabe citar las conclusiones a las que arribó esta Sala en el Concepto 2177 de 2013, que ahora se reitera:

> "En síntesis, el margen de interpretación normativa de las autoridades administrativas está delimitado a su vez por la interpretación de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones en relación con la normatividad aplicable al caso concreto, lo cual redunda también en la reducción de su discrecionalidad[9].
>
> Por tanto, más allá de las discusiones teóricas sobre si se ha habido o no un cambio de fuentes normativas, el asunto reviste un matiz eminentemente práctico pero de gran relevancia para el quehacer administrativo: si las decisiones administrativas están sujetas a revisión judicial por la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 103 CPACA) y si esta ha fijado para otros casos iguales el entendimiento que debe darse a una determinada disposición, lo obvio es que su aplicación en un sentido contrario expone la decisión administrativa a su demanda y anulación en sede judicial. Dicho de otro modo, expedir una decisión administrativa en un sentido contrario a un precedente claro e inequívoco sin una razón de mayor peso que lo justifique, es tanto como emitir, a sabiendas, un acto ilegal.
>
> Además, en tales casos la Administración probablemente será condenada a restablecer los derechos vulnerados y resarcir el daño causado (artículo 90 C.P.), con grave afectación del patrimonio del Estado."

Por tanto, frente a una sentencia expedida por un órgano judicial con funciones de unificación -como sucede con las sentencias de casación de la Corte Suprema de Justicia-, la posibilidad de *"apartamiento"* de las autoridades administrativas es *excepcional* y exige un procedimiento estricto de argumentación constitucional (razones de de mayor peso) que justifiquen la inaplicación del precedente judicial[10]. Si tales razones de mayor peso no existen, no hay fundamento para

---

[8] Ibídem.

[9] Corte Constitucional, sentencia C-836 de 2011: " En esa medida, el deber de tener en cuenta la jurisprudencia de los órganos de cierre en que se han interpretado las normas aplicables al caso, es un instrumento constitucional de reducción de la discrecionalidad administrativa: "El deber allí consagrado entraña un límite a la discrecionalidad en el ejercicio de la función administrativa por la autoridad ejecutiva, respecto de la apreciación fáctica y jurídica de los asuntos objeto de decisión, pues ciñe la aplicación de la ley a la interpretación realizada por el Consejo de Estado en su función de unificación jurisprudencial."

[10] Conceptos 2069 de 2012 y 2177 de 2013. Ver también Sentencia C-816 de 2011. Igualmente Sentencia C-634 de 2011: "En otras palabras, para que la objeción al precedente jurisprudencial resulte válida, conforme a la perspectiva expuesta, deberá demostrarse a que esa opción

desviarse del precedente y exponerse a una demanda judicial que ordene su cumplimiento:

> "(...) tal posibilidad tiene carácter excepcional y restringido, pues **en principio, lo que procede es que la administración acoja la jurisprudencia que define el punto sobre el cual ésta se debe pronunciarse; y solo mediante una argumentación explícita y exigente, cabe oponer un criterio discrepante que sustente el *apartamiento administrativo.*** Decisión que, por lo demás, no es definitiva, pues dentro del trámite legalmente dispuesto se prevé un mecanismo expedito y célere que permite al interesado propiciar la intervención del máximo órgano de lo contencioso administrativo, con el objeto de evaluar la postura de la administración y, si es el caso, ratificar la posición jurisprudencial en discusión a través de una decisión que resulta obligatoria para aquella."[11] (Se resalta)

Así pues, como ha advertido esta Sala, el desconocimiento injustificado de las sentencias de unificación por parte de las autoridades administrativas además de ser contrario al principio de legalidad, vulnera los principios de eficacia, eficiencia, economía, responsabilidad y colaboración con la justicia, en la medida que produce desgastes administrativos, mayores costos fiscales, cargas laborales innecesarias, congestión judicial y un altísimo grado de probabilidad de que la entidad sea condenada en los procesos en que sea demandada:

> "Así, cuando las entidades desconocen las sentencias de los órganos de cierre se convierten en agentes de conflictividad y congestión judicial, lo cual es contrario a los fines del Estado Social de Derecho (art.2 C.P.). Igualmente, se contrarían los principios de economía, eficiencia, eficacia y responsabilidad administrativa (artículo 209 C.P. y 3º CPACA); se incumple la obligación que tienen los funcionarios administrativos de hacer efectivos los derechos ciudadanos (so pena de falta disciplinaria - artículo 31 CPACA); y se quebranta el deber de los servidores públicos de cumplir con diligencia y eficiencia el servicio que le sea encomendado (artículo 34-1y 2 de la ley 734 de 2002).
>
> Por ello, recuerda la Sala que la jurisprudencia constitucional ha señalado también con claridad que el apartamiento de los precedentes judiciales sin una razón seria y fundada, puede comprometer incluso la responsabilidad personal del funcionario administrativo en distintos niveles (...)"[12]

---

es imperiosa, en tanto concurren razones sustantivas y suficientes para adoptar esta postura, en tanto el arreglo jurisprudencial existente se muestra inaceptable. Estas razones, a su vez, no pueden ser otras que lograr la vigencia de los derechos, principios y valores constitucionales. En cambio, cuando el desconocimiento del precedente solo obedece a una actuación arbitraria del funcionario judicial, se está ante un abierto desconocimiento del principio de legalidad, sometido a las sanciones y demás consecuencias jurídicas que el ordenamiento reserva para conductas de esa naturaleza."(subrayado del texto original)[10]

[11] Sentencia C-588 de 2012. Ver también Concepto 2069 de 2011.

[12] Concepto 2177 de 2013.

De este modo, el desconocimiento del precedente judicial de las Altas Cortes sin una razón sería y fundada que lo justifique comporta (i) afectación de derechos fundamentales y por tanto una vulneración directa de la Constitución o de la ley; (ii) responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria de las autoridades administrativas y (iii) exposición injustificada a acciones judiciales, entre ellas de la acción de tutela contra actuaciones administrativas o providencias judiciales[13].

En consecuencia, las autoridades administrativas en el cumplimiento de sus funciones no pueden adoptar una decisión contraria al precedente vinculante de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, según el caso, salvo que resulte necesario (imperioso) para la defensa de un derecho o principio constitucional de mayor peso. Con la claridad de que, como ha indicado esta Sala, en ningún caso se podrán invocar "razones inexistentes o superfluas o que simplemente ya han sido desestimadas por el propio precedente que se debe aplicar"[14], pues en tal eventualidad quedaría comprometida la responsabilidad directa del funcionario que adopta la decisión.

3. El caso analizado: aplicación de los precedentes de la Corte Suprema de Justicia que han condenado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a mantener el pago de la mesada 14 a los pensionados del IDEMA - Inexistencia de razones serias y fundadas para apartarse de los mismos.

Con base en lo analizado en el capítulo anterior la Sala revisará ahora la situación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural frente a la obligación de seguir pagando la mesada 14 a los pensionados del IDEMA a pesar de que la pensión legal reconocida por el IDEMA no la incluya.

Como se indició en los antecedentes, en virtud de lo establecido en el Decreto 1675 de 1997[15], el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumió desde el 31 de diciembre de 1997 la función de reconocimiento y pago de las pensiones

---

[13] Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 2011. Ver también Concepto 2177 de 2013 y Sentencia C-335 de 2008 sobre delito de prevaricato derivado del desconocimiento de las decisiones de los órganos de cierre. Igualmente, sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 10 de abril de 2013, radicación 39456, que ratifica la condena por prevaricato de un juez que se apartó sin justificación del precedente judicial: "No se está por tanto, frente a un funcionario judicial confundido o errado sobre la ley y la jurisprudencia vigentes; sino ante uno decidido a desconocer el tenor literal de la norma y el precedente, como finalmente lo hizo, pues en su obstinada actitud, no obstante que en un caso idéntico su superior lo ilustró sobre el trámite que debía adoptar, se sostuvo inamovible en su terca e injustificada postura, evidentemente alejada del precedente".

[14] Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2069 de 2012.

[15] Por el cual se suprime el instituto de Mercadeo Agropecuario "Idema " y se ordena su liquidación. De conformidad con el artículo 6 de este Decreto 1675 de 1997, el Ministerio de Agricultura asumió "los bienes no enajenados, derechos, obligaciones y archivos del extinto IDEMA.

convencionales de los ex trabajadores del IDEMA[16]. A tales pensionados se les reconoció en su momento la mesada catorce (14) creada por el artículo 142 de la Ley 100 de 1993[17], aspecto sobre el cual el organismo consultante no plantea ninguna discusión.

Tampoco se discute que cuando el Instituto de Seguros Sociales (hoy COLPENESIONES) reconoce la pensión legal a los ex trabajadores del IDEMA, opera el régimen de compartibilidad pensional (Acuerdo ISS 49 de 1990, aprobado por Decreto 758 de 1990), con base en el cual el Ministerio de Agricultura modifica el acto inicial de reconocimiento de la pensión convencional en el sentido de asumir solamente el mayor valor (en caso de que la pensión convencional sea superior a la legal) o de declarar extinguida la obligación pensional a cargo del Ministerio de Agricultura (en el evento en que la pensión convencional sea inferior a la legal)[18].

Ahora bien, según la consulta el problema surgió con posterioridad al Acto Legislativo 1 de 2005, que eliminó la mesada catorce para quienes adquieran el estatus pensional a partir del 25 de julio de 2005 y su pensión sea superior a tres (3) salarios mínimos legales:

> **Artículo 1°.** Se adicionan los siguientes incisos y parágrafos al artículo 48 de la Constitución Política: (…)

---

[16] Convención colectiva de Trabajo-1996-1998. Según el artículo 97 los trabajadores del IDEMA tenían derecho al reconocimiento de una pensión convencional según una escala de puntajes allí determinada y siempre que contarán con al menos 10 años de servicio a la entidad; o en cualquier caso, sin importar el puntaje, cuando se cumplieran 28 años de servicios.

[17] **"Artículo 142. Mesada adicional para actuales pensionados.** Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y del Instituto de Seguros Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ~~**cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del primero (1o) de enero de 1988**~~, tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994. **Parágrafo.** Esta mesada adicional será pagada por quien tenga a su cargo la cancelación de la pensión sin que exceda de quince (15) veces el salario mínimo legal mensual." Las expresiones tachadas fueron declaradas inexequibles en Sentencia C-409 de 1994, lo que amplió sustancialmente el grupo de personas favorecidas con ese pago. Igualmente debe verse Sentencia C-461 de 1995 que extendió la mesada 14 a los educadores. Sobre el pago de mesada catorce en pensiones convencionales véase por ejemplo Sentencia del 17 de marzo de 2009 de la Corte Suprema de Justicia (Expediente 31987).

[18] La compartibilidad estaba contemplada en la convención colectiva de trabajo del IDEMA 1996-1998: "Artículo 100. En los casos en que la pensión de jubilación fuere pagada, de acuerdo con las normas previstas en este capítulo, y el Instituto de Seguros Sociales y otro fondo de pensiones asuma la pensión de vejez, por haberse cumplido los requisitos, el IDEMA quedará obligado a cubrir la diferencia entre lo reconocido por el Instituto y lo asumido por el I.S.S o fondo de pensiones, al momento en que se cause la respectiva mesada pensional".

> "Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aún cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento".
>
> (...)
>
> "**Parágrafo transitorio 6º.** Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8° del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año".

Como se observa, la eliminación de la mesada catorce (14) por el Acto Legislativo 1 de 2005 no se hace de manera inmediata y generalizada sino de forma paulatina y parcial hasta su extinción, en la medida que: (i) la conservaron quienes hubieran causado el derecho (cumplidos los requisitos legales) antes de la expedición del acto legislativo; y (ii) se siguió reconociendo después del acto legislativo y hasta el 31 de julio de 2011 a quienes percibían una pensión inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Desde la perspectiva contraria, puede decirse que la mesada catorce (14) se eliminó para las pensiones causadas con posteridad al acto legislativo superiores a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en cualquier caso para todas las pensiones causadas después del 31 de julio de 2011.

En el caso consultado, la discusión se presenta respecto de aquellos ex empleados del IDEMA a quienes el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural les reconoció la pensión convencional antes del Acto Legislativo 1 de 2005 (inclusive la mesada catorce), pero respecto de los cuales la pensión legal se causó con posterioridad a dicha reforma. En estos casos, cuando se reconoce **la pensión legal** y la misma supera los tres salarios mínimos o la prestación se causa después del 31 de julio de 2011, el ISS (hoy COLPENSIONES) no reconoce la mesada 14 en aplicación del referido Acto Legislativo 1 de 2005.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha considerado que los ex empleados que se encuentran en estas condiciones perderían la mesada 14 que les había reconocido dicho organismo antes del Acto Legislativo 1 de 2005, al no ser posible su compensación o compartibilidad con la pensión legal reconocida por COLPENSIONES (antes ISS). Sin embargo, esa interpretación ha sido rechazada por la Corte Suprema de Justicia, que en sede de casación ha condenado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a mantener el pago de la mesada catorce (14) reconocida por dicho organismo a los ex empleados del IDEMA, con independencia de que la pensión legal a cargo del ISS esté sujeta a las restricciones del Acto Legislativo 1 de 2005.

Así, en Sentencia del 3 de septiembre de 2014[19] la Corte Suprema de Justicia se enfrentó a los siguientes cargos planteados por el Ministerio de Agricultura y que son los mismos que ahora plantea en la Consulta para insistir en su particular interpretación del asunto:

"**VI. CARGO ÚNICO**

[El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural] Acusa la sentencia del Tribunal de violar por la vía directa, en la modalidad de infracción directa, el «Acto Legislativo 01 de 2005, artículo 17 y 41 del Decreto 758 de 1990 y artículo 33 de la Ley 100 de 1993».

Al sustentar el cargo, el censor refiere que existe en este caso una compartibilidad de pensiones, entre La Nación Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el I.S.S., y como quiera que a los demandantes se les reconoció pensión de vejez de parte de este último instituto al proferir las resoluciones 00047 de 2008 y 000272 de 2006, al Ministerio le correspondió pagar el mayor valor de la pensión, subrogando su obligación en la referida administradora de pensiones, sin que se contemple el pago de la mesada pensional adicional del mes de junio, por ser contrario a lo establecido en el Acto Legislativo 01/2005.

Indica que desde el mismo instante en que el IDEMA empezó a pagar las cotizaciones a pensión a favor de los demandantes, se sabía que en el momento en que el ISS reconociera la pensión de vejez en el régimen de prima media con prestación definida, sería esa administradora de pensiones quien asumiría la obligación pensional sin perjuicio del mayor valor que resultare entre lo reconocido por el ISS y el IDEMA, limitación plasmada en el Art. 17 del D. 758/1990, norma infringida por el ad quem *en la sentencia objeto de censura (…)*

Agrega, que el Ministerio subrogó la obligación pensional en el ISS conforme a lo establecido en el D. 758/90 y como dicha pensión de vejez se causó en vigencia del Acto Legislativo 01/2005, no es plausible el pago de la mesada pensional catorce del mes de junio, máxime si se tiene en consideración que las mesadas pensionales de los actores superan los tres salarios mínimos legales mensuales vigentes y de esta forma el Tribunal viola la ley sustancial en su modalidad de infracción directa del Acto Legislativo 01 de 2005 y el Art. 41 del D. 758/90.

Finalmente, concluye que al operar la compartibilidad pensional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural subrogó su obligación plena en cabeza del I.S.S., por lo que quedó a su cargo única y exclusivamente el pago del mayor valor de la pensión, empero el restante de las obligaciones pensionales se radican en cabeza de la Administradora de Pensiones, quien es la llamada a determinar el pago o no

---

[19] Radicación 52657. Demandante Luis Eduardo Escobar Caicedo y otro contra la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

de la mesada pensional adicional del mes de junio, siempre y cuando se cumpla con las exigencias establecidas por el Acto Legislativo mencionado.

La Corte Suprema de Justicia desestimó tajantemente este cargo, con base a su vez en otra sentencia anterior del 3 de agosto de 2010, en la que se había advertido que la reforma del Acto Legislativo 1 de 2005 dejó a salvo la mesada catorce de las personas que habían causado el derecho con anterioridad a su expedición:

"Esta Corporación en anteriores oportunidades, se ha referido al tema de la mesada adicional de junio de las pensiones convencionales, en la sentencia CSJ SL, 3 ago. 2010, rad. 38295 en los siguientes términos.

Así las cosas, si la fecha en que se consolidó la pensión de jubilación convencional, fue el 1° de octubre de 2005, forzoso resulta concluir que el derecho se causó con posterioridad a la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 01 del 22 de julio 2005, toda vez que el mismo empezó a regir, el 25 de ese mismo mes y año, fecha en la cual se publicó en el diario oficial número 45.980.

En las anteriores condiciones, no le asiste el derecho al demandante a percibir la mesada catorce que reclama en el presente proceso, pues la misma fue eliminada respecto de las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del citado Acto Legislativo, que fue lo aconteció en el presente caso.

Adicionalmente, el demandante no se encuentra dentro del régimen de excepción a que alude el parágrafo transitorio 6°…

Por lo visto, es claro que no debe existir diferencia alguna en relación con la naturaleza jurídica de la pensión reconocida, para efectos del beneficio del pensionado a recibir las mesadas adicionales; de ahí que como el cargo está orientado por la vía directa, no es tema de discusión que las pensiones otorgadas a los actores son de fecha anterior a la vigencia del Acto Legislativo mencionado, por tanto les asiste el derecho a percibir la mesada adicional consagrada en el artículo 142 de la Ley 100 de 1993".

Contrario sensu, como la prestación, en el *sub lite* se reconoció mucho antes de la citada modificación constitucional es patente que se debe respetar ese derecho, incluso porque en el inc. 9° del Art. 48 Superior quedó claro que en materia pensional se respetaran todos los derechos adquiridos. Ello en el entendido que el derecho se causó con anterioridad al 25 de junio de 2005, fecha en que entró en vigencia el mencionado Acto Legislativo, circunstancia que corrobora la documental aportada al plenario.

Razón por la cual, no se puede afectar situaciones definidas o consumadas conforme a leyes anteriores, máxime cuando como quedó dilucidado, la entidad le venía reconociendo el pago de la mesada catorce hasta antes de que el I.S.S. les

> reconociera la pensión de vejez, circunstancias todas éstas que conducen a la improsperidad del cargo planteado por la recurrente." [20]

Esta posición ha sido reiterada, entre otras, en las Sentencias de Casación del 3 de diciembre de 2014 (Radicación 64736), 25 de marzo de 2015 (radicación 62491) y 22 de abril de 2015 (radicación 57093), en las cuales se ha ratificado que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no puede dejar de pagar la mesada catorce reconocida a los ex trabajadores del IDEMA antes del Acto Legislativo 1 de 2005, por el hecho de que no forme parte del reconocimiento de la pensión legal por parte de COLPENSIONES.

A estas providencias, que constituyen un claro precedente judicial en la materia, se suma también la Sentencia de Casación del 20 de marzo de 2013[21], en la que la Corte Suprema de Justicia ya había reiterado frente a otra entidad, su doctrina sobre el respeto de la mesada catorce reconocida antes del Acto Legislativo 1 de 2005 en virtud de convenciones colectivas de trabajo:

> "El Tribunal estimó que al ser las pensiones convencional y de vejez compartibles, la obligación de la accionada era la de asumir el mayor valor o diferencia que surgiera entre ella y la que concedió el ISS, y que si por disposición constitucional quedó suprimido el derecho a percibir la mesada 14, no podía la empresa asumir las consecuencias, máxime cuando no resultaba viable su reconocimiento por las circunstancias previstas en el Acto Legislativo 001 de 2005 de vigencia y cuantía (…).
>
> Para la Sala, la hermenéutica que realizó el Juzgador fue desacertada, pues los artículos 50 y 142 de la Ley 100 de 1993 no establecen restricción para ser beneficiario de las mesadas denominadas 13 y 14 (junio y diciembre), siendo, indiferente la naturaleza jurídica de la pensión (legal o extralegal), a menos de que se trate de una prestación consolidada con posterioridad a la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, caso en el cual era necesario remitirse a su contenido (…).
>
> Contrario sensu, como la prestación, en el sub lite se reconoció mucho antes de la citada modificación constitucional es patente que se debe respetar ese derecho incluso porque en el inciso 9° del artículo 48 Superior quedó claro que en materia pensional se respetaran todos los derechos adquiridos, de allí que el Tribunal se equivocara en su interpretación y por ello el cargo resulta fundado."

Es en este punto en el que el organismo consultante pregunta si para otros casos iguales se deben seguir los anteriores precedentes jurisprudenciales o si puede persistir en sede administrativa con su argumentación sobre la extinción de la

---

[20] Sentencia del 3 de septiembre de 2014. Radicación 52657. Demandante Luis Eduardo Escobar Caicedo y otro contra la Nación- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
[21] Radicación 54265. Demandantes Jorge Eliseo Anaya y otro contra ELECTRICARIBE S.A. E.S.P.

mesada catorce (14) reconocida a los ex trabajadores del IDEMA, cuando la misma, por efectos del Acto Legislativo 1 de 2005, no es reconocida por COLPENSIONES al resolver sobre la pensión legal de dichos servidores.

Según se ha explicado (i) los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones, incluida la Corte Suprema de Justicia en su condición de Tribunal de Casación, tienen funciones constitucionales de unificación jurisprudencial que garantizan coherencia, seguridad jurídica e igualdad del ordenamiento jurídico; (ii) de esa función de unificación jurisprudencial se desprende un deber de observancia del precedente para las propias jurisdicciones y para las autoridades administrativas, estas últimas en razón de su vinculación con la protección de los derechos de las personas y los principios de legalidad, igualdad, seguridad jurídica y eficiencia, entre otros; (iii) la posibilidad de "apartamento" o de separación del precedente es excepcional y exige razones constitucionales serias y fundadas que lo justifiquen; y (iv) la separación injustificada del precedente compromete la responsabilidad institucional de la entidad y la personal del servidor público que adopta esa decisión.

Por tanto, frente al interrogante que plantea la consulta sobre si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe tener en cuenta como precedentes vinculantes las sentencias de casación de la Corte Suprema de Justicia que se han proferido en su contra en asuntos similares, la Sala considera que la respuesta es necesariamente afirmativa. Se reitera que en virtud de los principios de legalidad e igualdad, las autoridades administrativas en todas sus actuaciones están obligadas a proteger los derechos de las personas e interpretar los textos constitucionales, legales o reglamentarios aplicables a un caso concreto de acuerdo con los sentidos admisibles definidos por los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones (ordinaria, contenciosa y constitucional, según el caso).

Además, el apartamiento del precedente analizado expondría a la entidad a nuevas demandas respecto de las cuales existiría un alto riesgo de condena, lo que afectaría desfavorablemente al propio Ministerio, incluso desde el punto de vista fiscal, dadas las mayores cargas de trabajo, el pago de intereses y costas judiciales, la contratación de abogados, etc. Es aquí entonces donde la observancia del precedente también cobra importancia desde el punto de vista de los principios eficacia, eficiencia y economía que rigen la actuación de las autoridades.

La Sala debe insistir entonces en la utilidad que tienen las sentencias de unificación para las entidades públicas, en la medida que (i) facilitan la adopción de las decisiones administrativas, *"pues dan razones suficientes a las autoridades administrativas para decidir en un determinado sentido"*, y (ii) respaldan la

actuación del funcionario administrativo al *"reduc[ir] la posibilidad de cuestionamientos disciplinarios o fiscales".*

De otra parte, la Sala no observa, ni el organismo consultante propone, argumentos constitucionales fuertes o de mayor peso que justifiquen la necesidad imperiosa de apartarse de la doctrina fijada por la Corte Suprema de Justicia en sede de casación. Por el contrario, lo señalado por ese alto tribunal concuerda con el contenido del Acto Legislativo 1 de 2005 (respeto por la mesada catorce causada antes de su expedición) y responde también a lo advertido por esta Sala al propio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el Concepto 1897 de 2008, en el sentido de que la compartibilidad pensional con el ISS (hoy COLPENSIONES) no puede representar ninguna desmejora de las pensiones convencionales reconocidas por ese organismo a los ex trabajadores del IDEMA:

> "Ahora bien, para la Sala es claro que la compartibilidad tal como está regulada en las disposiciones transcritas, solamente representa una alternativa que tiene el empleador para liberarse total o parcialmente del pago de una pensión extralegal, de manera que su efecto frente al pensionado no puede significar una disminución, retroceso o desmejora de la prestación ya reconocida, que *per* se constituye un límite constitucional expreso en materia pensional (art. 48 C.).
>
> En suma, encuentra la Sala que el traslado del riesgo de una pensión al Instituto de Seguros Sociales bajo la figura de la compartibilidad, no se agota con el hecho de que el empleador continúe cotizando en nombre del jubilado, sino que se exige la determinación adecuada y justa del "mayor valor" que le corresponde asumir, a partir de la protección constitucional de los derechos adquiridos de los pensionados y de la interdicción de la disminución de las pensiones reconocidas conforme a derecho (art. 48 C.P), que ha sido la perspectiva desde la cual se ha definido la figura de la compartibilidad (...)"[22]

---

[22] Concepto 2177 de 2013. En esa oportunidad se consultaba sobre el deber del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de seguir pagando un reajuste a la pensión convencional, pese a que el ISS no lo tenía en cuenta al reconocer la pensión legal. Con base en lo arriba transcrito la Sala concluyó: "(i) El reajuste mensual de la pensión previsto en el artículo 143 de la Ley 100 de 1993, constituye un derecho de quienes se pensionaron antes del 1 de enero de 1994, que debe ser reconocido en su integridad para mantener el efecto neutro del reajuste en salud ordenado por la Ley 100 de 1993, con independencia de que la respectiva pensión pase a ser compartida con el Instituto de Seguros Sociales.
(ii) Como la compartibilidad no puede afectar los derechos adquiridos del pensionado, el monto de la pensión debe ser igual antes y después de operar dicho fenómeno; así, en este último caso, la sumatoria del valor que reconoce la entidad de aseguramiento y del mayor valor a cargo del ex empleador -cuando fa pensión extralegal es mayor- debe corresponder a lo que devengaba el pensionado antes de la compartibilidad, inclusive con el reajuste del artículo 143 de la Ley 100 de 1993.
(iii) Dado que conforme a las normas citadas a lo largo de este concepto, el mayor valor entre el monto de la pensión de jubilación y la pensión reconocida por el Instituto de Seguros Sociales se encuentra a cargo del ex empleador -en este caso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Cabe indicar finalmente que el hecho de que por regla general las entidades estatales se rijan por el derecho público y, en esa medida, se encuentren sujetas principalmente a las sentencias de unificación del Consejo de Estado (artículos 10, 102 y 270 del CPACA), no significa, como parece entenderlo el organismo consultante, que se encuentren liberadas del deber de observar los precedentes vinculantes de la jurisdicción constitucional y ordinaria que resulten relevantes, según el caso, para definir el ámbito de los derechos de las personas. Dicho de otra manera, el que el CPACA hubiera derogado el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010[23] y se refiera solamente a la función de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, se explica por el hecho mismo de que su objeto principal es la actuación de las autoridades sometidas al derecho administrativo (artículos 1 y 104), pero no comporta ni puede interpretarse como una regla de exclusión, desconexión o inaplicación de los sistemas de unificación establecidos para las demás jurisdicciones (ordinaria y constitucional).

Con base en lo anterior,

(III) La Sala RESPONDE:

> *"1. Es procedente tener en cuenta como precedentes jurisprudenciales obligatorios en materia laboral ordinaria las sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, entre estas las sentencias del 3 de noviembre de 2014 – Rad.52567 y del 20 de marzo de 2013 – Rad. 54265, para resolver las peticiones relacionadas con la continuación o no de pago de la mesada adicional de junio, o la mesada (14), a los pensionados del extinto IDEMA respecto de los cuales ha operado la compartibilidad pensional?*

Sí. Es procedente que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tenga en cuenta las sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia, Sala de

---

como sucesora del IDEMA-, corresponde a este último garantizar la respectiva equivalencia y, por tanto, el pago integral del reajuste previsto en el artículo 143 de la Ley 100 de 1993. La discusión que sobre esa materia pueda darse con el Instituto de Seguros Sociales, en cuanto a si dicha entidad debe asumir parte de ese reajuste, es un asunto que no puede trasladarse por el Ministerio al pensionado".

[23] Este artículo se refería en general al deber de las autoridades administrativas de tener en cuenta los procedentes de la jurisdicción contenciosa y ordinaria en materia laboral y de daños causados a terceros: "Artículo 114. Las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos."

Casación Laboral, para resolver las peticiones relacionadas con la continuidad del pago de la mesada adicional de junio, o mesada catorce, a los pensionados del extinto IDEMA respecto de los cuales ha operado la compartibilidad pensional.

> *2. Si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha reconocido una pensión convencional, viene pagando la mesada 14, y COLPENSIONES reconoce la pensión de vejez respectiva, pero no reconoce la mesada 14 porque al momento de la causación de la pensión de vejez no se dan los supuestos del Acto Legislativo 01 de 2005 para su reconocimiento ¿el MADR debe continuar pagando la mesada 14 como diferencia de la pensión de vejez?*

Sí. Según lo analizado en este concepto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no puede dejar de pagar la mesada catorce reconocida a los ex trabajadores del IDEMA antes del Acto Legislativo 1 de 2005, por el hecho de que tal prestación no forme parte del reconocimiento de la pensión legal por parte de COLPENSIONES.

Remítase al señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

GERMÁN BULA ESCOBAR
Presidente de la Sala

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

Lucía Mazuera Romero
LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala

05 FEB. 2016 LEVANTADA LA RESERVA LEGAL MEDIANTE OFICIO No. 20161130007851 DE FECHA 21 DE ENERO DE 2016 - MINISTERIO DE AGRICULTURA