



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

-Sala Tercera de Decisión-

---

**Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete**

Sincelejo, doce (12) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

**ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.  
M DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO.  
EXPEDIENTE No. 70-001-23-33-003-2016-00108-01.  
DEMANDANTE: LUDYS DEL CARMEN JEREZ HERRERA.  
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE  
PENSIONES - COLPENSIONES.**

**ASUNTO A DECIDIR**

El Tribunal decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el día 27 de septiembre de 2017, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual resolvió conceder parcialmente las súplicas de la demanda

**1. ANTECEDENTES**

**a. La demanda.<sup>1</sup>**

La demandante **pretende** que se declare la nulidad parcial de la resolución Numero GNR 360677 del 18 de diciembre de 2013, por la cual reconoce una pensión vitalicia de vejez, y la nulidad total del acto ficto o presunto negativo, producto del silencio administrativo negativo de

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 94.

COLPENSIONES, al no contestar en los términos de Ley la solicitud presentada el día 14 de diciembre de 2015, en la que se pretendía la reliquidación del derecho pensional conforme a los parámetros de la Ley 33 de 1985, esto es, teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en el último año de servicio.

A título de restablecimiento del derecho, solicita la reliquidación la pensión de vejez, con fundamento en los razonamientos normativos de la Ley 33 de 1985, liquidando dicha prestación con el último salario y factores salariales más altos devengados en el último año de servicio, con fundamento en el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1.993, el principio de favorabilidad y la condición más beneficiosa para el trabajador.

Por otra parte, solicita que se pague el retroactivo pensional que se genere de las diferencias existentes entre el valor de la pensión que inicialmente reconoció la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES, con la Resolución N° GNR 360677 del 18 de diciembre de 2013 (\$ 674.805,00) y el valor real establecido en esta demanda o el que se establezca en el proceso (\$ 1.091.099,31) como consecuencia de aplicar el 75% de su último salario.

De igual manera, pretende que se ordene el pago de los intereses moratorios y la indexación a que haya lugar. Por último, pide que se condene en costas a las COLPENSIONES y se ordene el cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA.

Como **hechos relevantes** se destacan:

La señora LUDYS DEL CARMEN JEREZ HERRERA prestó sus servicios personales al DEPARTAMENTO DE SUCRE durante un tiempo total de 29

años, 6 meses y 14 días, período en que hizo sus aportes a la extinta Cajanal y al Instituto de Seguros Sociales hoy COLPENSIONES.

La entidad COLPENSIONES mediante Resolución N° GNR 360677 del 18 de diciembre de 2013, reconoció la pensión de vejez a la señora LUDYS DEL CARMEN JEREZ HERRERA, con fundamento en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003, efectiva a partir del 31 de marzo de 2014, en cuantía de \$674.805.

Menciona que el día 14 de diciembre de 2015, solicitó a COLPENSIONES la reliquidación de su prestación económica, pidiendo la aplicación integral de la Ley 33 de 1985, como quiera que su pensión de jubilación debió liquidarse con los factores salariales devengados en su último año de servicios, lo cual resulta más favorable que el ingreso Base de liquidación aplicado por la entidad demandada conforme a la Ley 100 de 1993, siendo aplicable en su caso, en virtud del régimen de transición de la misma norma, ya que a la entrada de su vigencia, tenía más de 35 años de edad y 15 años de servicios. A la fecha, esta petición no ha sido resuelta.

Indica, que en el último año como servidora pública, percibió los siguientes factores salariales: asignación básica, prima de alimentación, prima vacacional, prima antigüedad, bonificación por recreación, prima navidad, horas extras nocturnas.

En ese sentido, advierte que deben tomarse los factores salariales consagrados en el artículo 45 del Decreto 1045 del 7 de junio de 1978, en la cual se encuentra vigente.

Como **normas violadas**, se invocaron Ley 33 de 1985 en su artículo 1º, artículo 36 de la Ley 100 de 1.993 y artículo 53 de la Constitución Política.

En el **concepto de violación**, la parte actora explicó que la demandante detenta el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pues ella contaba a la fecha de su entrada en vigencia, con más de 15 años de servicios y 39 años de edad, de manera que le es aplicable el régimen pensional de los empleados públicos vigente antes de aquella ley, condensado en la Ley 33 de 1985, norma que estipula que la pensión de jubilación (hoy vejez) se tasaba con el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicio, disposición que no fue aplicada por la entidad demandada, pues tomó el promedio de lo devengado en los diez (10) años anteriores al reconocimiento, sin que se incluyeran todos los factores salariales, es decir, frente a este componente aplicó en su integridad la Ley 100 de 1993, contrariando así las normas pensionales que más favorecen a la actora.

#### **b. Contestación de la demanda<sup>2</sup>.**

La entidad accionada se opuso a todas las pretensiones de la demanda, afirmando que no es posible acceder a ello, ya que carecen de asidero jurídico para su procedencia, debido a que la pensión de vejez fue legal y debidamente reconocida, razón por la cual no hay lugar a declarar nulidad alguna.

Considera la entidad demandada que reconoció mediante Resolución N° GNR 360677 del 18 de diciembre de 2013, la pensión de vejez a favor de la demandante, aplicando sobre ella una tasa de remplazo del

---

<sup>2</sup> Folios 113 a 118.

79.78% sobre el promedio de lo cotizado en los diez (10) últimos años antes del reconocimiento, siendo efectiva a partir del 01 de enero de 2014 en cuantía de \$674.805.00. Lo que indica, que la demandante obtuvo este derecho prestacional con base en las normas vigentes y más favorables aplicables a su caso.

Propuso como excepciones: **(i) Inexistencia de las obligaciones reclamadas**, sustenta que se le reconoció y pagó una pensión de vejez, conforme a la Ley 797 de 2003, teniendo en cuenta un IBL en cuantía de \$ 845.832, aplicándole una tasa de reemplazo del 79.78%, con base en 1684 semanas de cotización, en cuantía de \$ 674.805, ingresada en la nómina de marzo de 2014 y pagada en abril de 2014. Por tanto, al estar ajustada al ordenamiento jurídico la pensión de vejez reconocida, no existen saldos a favor de la demandante, toda vez que COLPENSIONES liquidó la pensión en debida forma. **(ii) improcedencia para reliquidar la pensión de jubilación**, manifiesta que no es procedente la pretensión encaminada a la reliquidación teniendo en cuenta el 75% de todo lo devengado durante el último año de servicios, respecto de la liquidación de las pensiones que se encuentran en transición, puesta que la sentencia SU-230 del 29 de abril de 2015 de la Corte Constitucional M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, asevera que el cálculo del IBL pensional se encuentra exento del régimen de transición, ya que su determinación está expresamente señalado en el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, lo que no es posible remitirse a lo estipulado en el régimen pensional anterior.

### **c. La sentencia de primera instancia<sup>3</sup>.**

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo profiere sentencia el día 29 de septiembre de 2017, mediante la cual concede las súplicas de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

El régimen de transición es un beneficio que consiste en que las personas que cumpla los presupuestos previstos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, conservan la normatividad que venía rigiéndoles con anterioridad a la expedición de la incorporación del nuevo sistema de seguridad social integral con el fin de proteger derechos adquiridos. Por tanto, en vista que la demandante ostenta ese beneficio, le es aplicable en su integridad el régimen pensional contenido en la Ley 33 de 1985, no solamente en lo relativo al requisito de la edad y tiempo de servicio, sino también lo concerniente al monto de la pensión, esto es, el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios, incluyendo para efectos de determinar el ingreso base de liquidación, todos los factores salariales percibidos en aquél período.

Siendo así, el *A-quo* con fundamento en las pruebas que obran en el plenario, y específicamente la Resolución N° 360677 del 18 de diciembre de 2013, por medio de la cual se reconoció la pensión de vejez al demandante, determinó que la demandante al encontrarse cobijado en el régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, le es aplicable la Ley 33 de 1985. Y en ese sentido, dado que el acto de reconocimiento no incluyó todos los factores salariales devengados en los últimos doce (12) meses de servicios, la actora tiene derecho a que se reliquide sus mesadas pensionales con base en la Ley 33 de 1985.

---

<sup>3</sup> Folios 149- 161

Por estas razones, la primera instancia accedió a las pretensiones de la demanda, y condenó en costas a la entidad demandada.

#### **d. La apelación.<sup>4</sup>**

Dentro de la oportunidad legal correspondiente, la parte demandada presenta recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, solicitando su revocatoria con base en los siguientes fundamentos:

Al demandante le fue reconocida la pensión de vejez por medio de la Resolución N° 360677 del 18 de diciembre de 2013, en cuantía de \$674.805 a partir del 1 de enero de 2014, esto es, conforme lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, que señala que el ingreso base para liquidar las pensiones es 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, actualizamos anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

Así entonces, la pensión de vejez fue concedida bajo los parámetros legales y que respecto al IBL para las pensiones que están al amparo del régimen de transición, razón que dicho sea de paso encuentra sustento en la sentencia C- 258 de 2013, que fijó una interpretación en abstracto del artículo 36 de la Ley 100/93, en el sentido de establecer que el ingreso base de liquidación IBL no es un aspecto de la transición, sino el monto de la pensión que corresponde a la tasa de reemplazo aplicable.

---

<sup>4</sup> Folios 165- 166

En ese sentido, solicitan se revoquen las pretensiones de la demanda y se absuelva a la entidad de las pretensiones incoadas por la demandante teniendo en cuenta que el acto administrativo se encuentra ajustado a derecho.

#### **e. El trámite en segunda instancia.**

El recurso de apelación fue admitido mediante auto del 16 de enero de 2018 (Fl. 4. C. 2). Con proveído del 22 de febrero de 2018, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión, y al Ministerio Público para que emitiera concepto (Fl. 8 C. 2), término dentro del cual se pronunció la **parte demandante** afirmando, en resumen, la postura del Juez de primera instancia en el sentido que se debe realizar la reliquidación, toda vez que la señora LUDYS JEREZ HERRERA es beneficiaria del régimen de transición que trata la Ley 100 de 1993, y por tanto debe aplicarse de manera integral la norma pensional anterior vigente, esto es la Ley 33 de 1985, en torno al cálculo de la base pensional, en la que se incluyan todos los factores salariales devengados durante su último año de servicios.

La **parte accionada** no se pronunció en esta etapa procesal. Por su parte, el **Ministerio Público** no emitió concepto.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **a. Problema jurídico.**

Para resolver la presente alzada, la Sala deberá establecer, si para el cálculo y determinación de la base salarial de liquidación de la pensión de vejez de la demandante, deben incluirse todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, como lo señala la Ley 33 de 1985.

## **b. Marco legal del sistema general de pensiones, y la aplicabilidad del régimen de transición.-**

El sistema general de seguridad social, en el que se encuentra el régimen de pensiones, comenzó a regir y surtir efectos con la expedición de la Ley 100 de 1993 *"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"*, cuyo propósito en el ámbito pensional, fue unificar en un solo sistema, todos los regímenes vigentes al momento de su expedición, es decir, concentró en un misma regulación el régimen pensional de los empleados particulares y servidores públicos, exceptuándose los estipulados en el artículo 279 de esa misma normativa<sup>5</sup>.

Ahora bien, la Ley 100 de 1993 tuvo la previsión de respetar los derechos adquiridos, inclusive, las expectativas legítimas, de las personas que habían consolidado su derecho antes de la entrada en vigencia, o en su defecto, hubieran empezado su régimen de pensión con anterioridad a su aplicabilidad, siendo el régimen anterior más beneficioso al establecido por aquella normativa. Tal garantía, se encuentra consagrada en el artículo 36 de la ley en comento, el cual dispone:

---

<sup>5</sup> **ARTICULO. 279.-Excepciones.** *El sistema integral de seguridad social contenido en la presente ley no se aplica a los miembros de las fuerzas militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990, con excepción de aquél que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley, ni a los miembros no remunerados de las corporaciones públicas.*

*Así mismo, se exceptúa a los afiliados al fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este fondo será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida.*

*Se exceptúan también, los trabajadores de las empresas que al empezar a regir la presente ley, estén en concordato preventivo y obligatorio en el cual se hayan pactado sistemas o procedimientos especiales de protección de las pensiones, y mientras dure el respectivo concordato.*

*Igualmente, el presente régimen de seguridad social, no se aplica a los servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos, ni a los pensionados de la misma. Quienes con posterioridad a la vigencia de la presente ley, ingresen a la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, por vencimiento del término de contratos de concesión o de asociación, podrán beneficiarse del régimen de seguridad social de la misma, mediante la celebración de un acuerdo individual o colectivo, en término de costos, forma de pago y tiempo de servicio, que conduzca a la equivalencia entre el sistema que los ampara en la fecha de su ingreso y el existente en Ecopetrol.*

**"ARTICULO 36 - . Régimen de Transición.** *La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta años para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se Incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.*

*La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley.*

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

En ese sentido, la garantía que habla la mencionada se circunscribe en el régimen de transición que gozan aquellos que se encuentran gobernados por un régimen pensional más favorable vigente antes de la Ley 100 de 1993, de manera que el régimen de transición se diseñó *"con el fin de que aquellas personas próximas a pensionarse no se vieran afectadas con la creación del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993..."* manteniéndose *"en el régimen pensional al cual estaban afiliados al momento de entrar en vigencia dicha ley, para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez."*<sup>6</sup>

Conforme a la norma transcrita, quienes para el 1º de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia del sistema general de pensiones de la Ley 100 de 1993<sup>7</sup>, tuviesen 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o

<sup>6</sup> Sentencia T – 128 de 2015.

<sup>7</sup> ARTICULO. 151.-Vigencia del sistema general de pensiones. El sistema general de pensiones previsto en la presente ley, **regirá a partir del 1º de abril de 1994.** No obstante, el gobierno podrá autorizar el funcionamiento de las administradoras de los fondos de pensiones y de cesantía con sujeción a las disposiciones contempladas en la presente ley, a partir de la vigencia de la misma.

más años de edad si son hombres, o 15 o más años de servicios cotizados, se les aplicará el régimen anterior al cual se hallaban afiliados, esto es, en cuanto a la edad para acceder a la prestación pensional, al tiempo de servicio y al monto de la prestación.

Así mismo, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 permitió que normas pensionales anteriores a su vigencia, conservaran sus efectos en el tiempo (efectos ultractivos), como suceden en el caso de la Ley 33 de 1985 aplicable a los empleados del sector público<sup>8</sup>, en donde se exige para acceder a la pensión de vejez, tener 55 años de edad y 20 años de servicios, cuyo monto de la mesada equivalente al 75% del ingreso base de liquidación.

Siendo así, el eventual beneficiario del régimen de transición – al acreditar alguno de los supuestos de hecho atrás mencionados -, que tenga la condición de empleado público al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, conserva las prerrogativas que estipulan el régimen pensional anterior, en cuanto a la edad, tiempo de servicio y la tasa de reemplazo del ingreso base de liquidación.

**c. Criterio Jurisprudencial respecto al ingreso base de liquidación Pensional de empleados públicos beneficiarios del régimen de transición, y los factores salariales a tener en cuenta.-**

Si bien es cierto que existe consenso jurisprudencial – Consejo de Estado y Corte Constitucional – en torno a la aplicabilidad y efectos del régimen pensional más favorable del servidor público vigente antes de la Ley 100 de 1993, en virtud del régimen de transición previsto en el artículo 36

---

<sup>8</sup> Con alguna excepciones, como lo sería el caso de los miembros de la Rama Judicial, empleados de la Contraloría General de la República (Decreto Ley 929 de 1976) y la ley 71 de 1988 que reguló la pensión de jubilación por aportes.

*ibídem*, en cuanto a la edad, tiempo de servicios y el monto a pagar, no es menos cierto que frente a este último tópico se ha suscitado una gran discusión y debate relacionado con la forma de determinar ese monto, esto es, los parámetros que se requieren para obtener la base de ingreso pensional que permita cuantificar el derecho pensional.

Así, la controversia ha gravitado, en si la determinación del ingreso base pensional de los cobijados por el régimen pensional de los empleados oficiales vigente con anterioridad a la Ley 100 de 1993, esto es la Ley 33 de 1985, y para los casos de regímenes pensionales especiales como los de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial (Decreto 546 de 1971) y empleados de la Contraloría General de la República (Decreto Ley 929 de 1976), entre otros, alcanza ser cobijados por los beneficios de la transición, o si por el contrario se excluyen de la misma dado que tales parámetros están expresamente consignados en el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

De igual manera, la misma comprende lo referente, a que si en la base de liquidación pensional y/o ingreso base de liquidación, deben incorporarse o incluirse todos los factores salariales devengados en el último año de servicios – para el caso de los empleados oficiales gobernados por la Ley 33 de 1985 y los empleados judiciales regidos por el Decreto 546 de 1971), o en los últimos seis (6) meses antes del retiro del servicio – para el caso de los empleados de la Contraloría General de la República según el artículo 7º del Decreto 929 de 1976 -, o si por el contrario únicamente deben incluirse en la liquidación aquellos taxativamente enlistados como factores salariales y que fueron objeto de aportes al sistema de seguridad social en pensión.

Pues bien, tanto en el Consejo de Estado como en la Corte Constitucional respecto a este punto, han existido posiciones disímiles, las cuales se

traen a colación para efectos de ilustrar los antecedentes jurisprudenciales en esta materia.

El H. Consejo de Estado<sup>9</sup>, refiriéndose al ingreso base de liquidación, ha manifestado que este sí hace parte del monto de la pensión de vejez, de tal suerte que, el ente gestor al aplicar la tasa de remplazo, no debe tomar la preceptiva del inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sino la que disponga la norma que por vía transicional corresponda, por cuanto liquidar la pensión tomando el monto de una norma y la base de liquidación de otra, sería vulnerar el principio de inescindibilidad.

Entonces, siendo el IBL parte integrante del monto de la pensión, la mesada pensional debe ser liquidada tanto en su monto como en su base salarial con fundamentos en la norma que por vía de transición se aplique, bien sea la Ley 33 de 1985, el Decreto 546 1971, el Decreto 919 de 1976, estableciendo los dos primeros que corresponde al 75% del promedio de los salarios devengados en el último año de servicios<sup>10</sup>, y el tercero el 75% del promedio de lo devengado en los últimos seis (6) meses de servicio.

Ahora bien, para el caso de aquellos que se encuentran regulados por la Ley 33 de 1985, en virtud de la transición, para efectos de determinar el salario de liquidación, esta norma y la Ley 62 de 1985, señalan los factores salariales que se han de tener en cuenta para conformar la base de liquidación pensional, a saber:

- Asignación básica.

---

<sup>9</sup> Ver entre otras las siguientes sentencias de la Sección Segunda: Sentencia del 16 de febrero de 2006, radicación número: 25000-23-25-000-2001-01579-01(1579-04). Sentencia del 23 de 2006, radicación número: 25000-23-25-000-2001-07475-01(1406-04). Sentencia del 26 de enero de 2006, radicación número: 25000-23-25-000-2002-05558-01(2985-05)

<sup>10</sup> Consejo de Estado en la sentencia del 25 de marzo de 2010, Sección Segunda, Subsección A, expediente No. 66001-23-31-000-2006-00452-01(1415-07) C.P. Luís Rafael Vergara Quintero.

- Gastos de representación.
- Primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación.
- Dominicales y feriados.
- Horas extras.
- Bonificación por servicios prestados.
- Trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.

Respecto a este punto, al interior de la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, no había consenso en la medida que existían diversas interpretaciones sobre los factores salariales a incluir en el salario de liquidación, por un lado se señalaba que la base de liquidación debe estar compuesta únicamente por los factores de salario que se encuentran taxativamente señalados en el ordenamiento jurídico, estos son, los mencionados en el párrafo que antecede, los cuales en su momento objeto de aportes al sistema pensional. Y por otro, estaba la postura que si bien el artículo 3º de la Ley 33 de 1985 modificado por el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, prevé los factores salariales a tener en cuenta, los mismos son meramente enunciativos ya que atendiendo la naturaleza y finalidad del salario, pueden introducirse en la liquidación otros emolumentos que no están textualmente estipulados en el mencionado articulado.

Y la última posición hacía referencia a que solo podrían incluirse aquellos sobres los cuales se hubieren realizado los aportes a pensión.

Dada esta disyuntiva jurisprudencial, la Sala Plena de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, dentro del proceso radicado 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09), zanjó esta situación sentando el precedente en la materia, aduciendo que el régimen de transición permite la aplicación completa e integral de todo el andamiaje en que se edifica el régimen

pensional previsto en la Ley 33 de 1985, lo que significa que el monto pensional señalado en la Ley 33 de 1985 también debe aplicarse integralmente. Por ello, la base de liquidación para quienes se les aplican la Ley 33 de 1985, está compuesta por la tasa de reemplazo del 75% que se deriva de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, entendiéndose por factores salariales no solo aquellos que están taxativamente señalados en el ordenamiento jurídico como tal, sino todo aquello que recibe el empleado como retribución directa de sus servicios.

Al respecto sobre el carácter enunciativo de los factores salariales, la sentencia de unificación manifestó:

*"De ahí que, interpretar la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 del mismo año, en el sentido de considerar que aquélla enlista en forma expresa y taxativa los factores sobre los cuales se calcula el Ingreso Base de Liquidación de la pensión de jubilación, trae como consecuencia la regresividad en los Derechos Sociales de los ciudadanos, pues se observa sin duda alguna que el transcurso del tiempo ha implicado una manifiesta disminución en los beneficios alcanzados con anterioridad en el ámbito del reconocimiento y pago de las pensiones.*

*En consecuencia, el principio de progresividad debe orientar las decisiones que en materia de prestaciones sociales adopten las autoridades públicas, pues la protección del conglomerado social presupone la existencia de condiciones que le permitan ejercer sus derechos en una forma adecuada a sus necesidades vitales y, especialmente, acorde con la dignidad inherente al ser humano. Por lo tanto, dicho principio también orienta la actividad de los jueces al momento de aplicar el ordenamiento jurídico a situaciones concretas.*

*Del principio de favorabilidad en materia laboral.*

*La Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 de 1985, parte del supuesto que las pensiones de jubilación se liquidan con base en los factores que fueron objeto de aportes para la seguridad social y, a su turno, enlista los factores susceptibles de las deducciones legales. Esta premisa normativa puede ser interpretada en el sentido que sólo los factores mencionados por la norma pueden tenerse en cuenta para determinar el ingreso base de liquidación, concluyendo que cuando el trabajador efectúe aportes sobre factores no enlistados en dichas normas debe ordenarse su devolución. Sin embargo, también podría entenderse válidamente que pueden incluirse todos los factores*

*salariales devengados por el empleado deduciendo el pago que por aportes debía haberse efectuado al momento de reconocer el beneficio pensional.*

*Para desatar dicha ambigüedad interpretativa es preciso acudir al principio de favorabilidad, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, en virtud del cual en caso de duda en la aplicación o interpretación de una o más normas que regulan en forma diferente una misma situación de hecho ha de optarse por aquella que sea más benéfica para el trabajador o sus beneficiarios.*

*Es por ello que la interpretación que debe darse a la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 de la misma anualidad, es la que permite efectivizar en mejor medida los derechos y garantías laborales, es decir aquella según la cual las citadas normas no enlistan en forma taxativa los factores salariales que componen la base de liquidación pensional, sino que permiten incluir todos aquellos que fueron devengados por el trabajador, previa deducción de los descuentos por aportes que dejaron de efectuarse.*

*(...)*

*En atención al citado precedente, es preciso aclarar que, la Sala no desconoce la competencia radicada por la Constitución Política en cabeza del legislador y el ejecutivo respecto de la regulación de las prestaciones sociales de los empleados públicos; sin embargo, dada la redacción de la disposición analizada, a saber la Ley 33 de 1985 modificada por la Ley 62 del mismo año, y el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, no puede concederse un alcance restrictivo a dicha norma, pues se corre el riesgo de excluir de la base de liquidación pensional factores salariales devengados por el trabajador y que por su naturaleza ameritan ser incluidos para tales efectos, los cuales en el transcurso del tiempo han cambiado su naturaleza, a fin de hacerlos más restrictivos.*

*...*

*a) De los factores de salario para liquidar pensiones.*

*Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto No. 1393 de 18 de julio de 2002, precisó el sentido y alcance de las expresiones salario y factor salarial, así:*

*"(...) El salario (...) aparece (...) como la remuneración social más inmediata o directa que el trabajador recibe por la transmisión que hace de su fuerza de trabajo para ponerla a disposición del empleador (...)"*. En efecto, según el artículo 127 del Código Sustantivo de Trabajo subrogado por el artículo 14 de la ley 50 de 1990) "constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de

*descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones.” En similar sentido el artículo 42 del decreto 1042 de 1978 establece que “además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.”*

*(...)*

*Según el artículo 42 ibídem son factores de salario, y por ende deben entenderse como una retribución o contraprestación directa por los servicios que presta el trabajador : la asignación básica, el valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación, la prima técnica, el auxilio de transporte, el auxilio de alimentación, la prima de servicio, la bonificación por servicios prestados y los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión.(...).”*

*Ahora bien, en consonancia con la normatividad vigente y las directrices jurisprudenciales trazadas en torno a la cuantía de las pensiones de los servidores públicos, es válido tener en cuenta todos los factores que constituyen salario, es decir aquellas sumas que percibe el trabajador de manera habitual y periódica, como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la denominación que se les dé, tales como, asignación básica, gastos de representación, prima técnica, dominicales y festivos, horas extras, auxilios de transporte y alimentación, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, incrementos por antigüedad, quinquenios, entre otros, solo para señalar algunos factores de salario, a más de aquellos que reciba el empleado y cuya denominación difiera de los enunciados que solo se señalaron a título ilustrativo, pero que se cancelen de manera habitual como retribución directa del servicio. Se excluyen aquellas sumas que cubren los riesgos o infortunios a los que el trabajador se puede ver enfrentando.*

*Sobre el particular es pertinente aclarar, que existen algunas prestaciones sociales - a las cuales el mismo legislador les dio dicha connotación -, esto es, a las primas de navidad y de vacaciones, que a pesar de tener esa naturaleza, constituyen factor de salario para efectos de liquidar pensiones y cesantías, como expresamente quedó establecido en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.*

*No desconoce la Sala que el mencionado decreto no es aplicable al sub-lite, tal y como ya se expuso en consideraciones precedentes, por cuanto el presente asunto se rige por la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 del mismo año; empero, constituye un referente normativo que demuestra el interés del legislador de tener dichas primas como factores de salario que se deben incluir al momento de efectuar el reconocimiento pensional<sup>11</sup>.*

---

<sup>11</sup> Al respecto, ver el concepto No. 1393 de 18 de julio de 2002, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

Destaca la Sala que ésta no se tornó en una posición aislada de la mencionada Alta Corporación, sino que se erige como línea que se comenzó a consolidar tal postura, al punto que fue acogida por decisiones posteriores<sup>12</sup>.

De otro lado, la H. Corte Constitucional sostiene que el régimen de transición garantiza las expectativas legítimas de quienes se encuentran *ad portas* de pensionarse, conservándose en virtud de los efectos ultractivos de la norma, tres ítems del régimen pensional inmediatamente anterior aplicable al beneficiario, tales como: edad, tiempo de servicios o cotización y monto en lo que se refiere a la tasa de reemplazo.

Ahora, en lo que concierne al "monto", la máxima Corporación Constitucional se aparta del órgano de cierre de lo contencioso administrativo, en consideración a que el "monto" para efectos de las ventajas que trae consigo la transición, únicamente involucra el porcentaje aplicable al ingreso base de liquidación, y no el cálculo de ese IBL ya que su determinación aritmética no está inmiscuido dentro de las prerrogativas del régimen de transición, como quiera tiene regulación expresa en el inciso 3º del artículo 36 la Ley 100 de 1993.<sup>13</sup>

Pues bien, tal postura comenzó a desarrollarse en la sentencia C-258 de 2013, en la cual se fijó una interpretación respecto de la aplicabilidad del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en lo relacionado con el cálculo del ingreso base de liquidación de las pensiones de las personas que fueran beneficiarias del régimen de transición. En concreto, sostiene:

---

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. CONSEJERO PONENTE: DR. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Sentencia del 20 de marzo de 2013. REF: EXPEDIENTE No. 76001233100020070021701. NÚMERO INTERNO: 03412012. ACTOR: JOSÉ OMAR GONZÁLEZ CRUZ. AUTORIDADES NACIONALES.

<sup>13</sup> Sentencia SU – 395 de 2017: "*En la medida en que si el inciso tercero de la norma bajo análisis expresamente establece cuál debe ser el Ingreso Base de Liquidación para los beneficiarios del régimen de transición, entonces el monto se refiere al porcentaje aplicable a esa base que será el señalado por la normativa anterior que rija el caso concreto...*"

*"La Sala recuerda que el propósito original del Legislador al introducir el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tal como se desprende del texto de la disposición y de los antecedentes legislativos, fue crear un régimen de transición que beneficiara a quienes tenían una expectativa legítima de pensionarse conforme a las reglas especiales que serían derogadas. Para estas personas, el beneficio derivado del régimen de transición consistiría en una autorización de aplicación ultractiva de las reglas de los regímenes a los que se encontraban afiliados, relacionadas con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo. **El Ingreso Base de Liquidación no fue un aspecto sometido a transición, como se aprecia claramente en el texto del artículo 36.** Hecha esta aclaración, **la Sala considera que no hay una razón para extender un tratamiento diferenciado ventajoso en materia de Ingreso Base de Liquidación a los beneficiarios del régimen especial del artículo 17 de la Ley 4 de 1992; en vista de la ausencia de justificación, este tratamiento diferenciado favorable desconoce el principio de igualdad**".*

(...)

*En vista de que (i) no permitir la aplicación ultractiva de las reglas de IBL de los regímenes pensionales vigentes antes de la Ley 100 fue el propósito original del Legislador; (ii) **por medio del artículo 21 y del inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100, el Legislador buscó unificar las reglas de IBL en el régimen de prima media**; (iii) ese propósito de unificación coincide con los objetivos perseguidos por el Acto Legislativo 01 de 2005, específicamente con los de crear reglas uniformes que eliminen privilegios injustificados y permitan diseñar mecanismos que aseguren la sostenibilidad del sistema -de ahí que la reforma mencione expresamente el artículo 36 de la Ley 100- la Sala considera que en este caso el vacío que dejará la declaración de inexecutable de la expresión "durante el último año" debe ser llenado acudiendo a las reglas generales previstas en las dos disposiciones de la Ley 100 referidas".*

De conformidad con este precedente constitucional, determinar el ingreso base pensional y/o ingreso base de liquidación conforme las reglas pensionales vigentes con anterioridad a la Ley 100 de 1993, no fue un beneficio previsto taxativamente por el Congreso, por el contrario, el legislador lo que quiso dentro de su potestad configurativa, fue imponer un método de cálculo autónomo, sin que el mismo esté dentro de las ventajas de la transición, luego entonces no resultaba adecuado extender los efectos del "monto" que trae regímenes pensionales anteriores en torno al IBL, por cuanto éste precepto fue

taxativamente excluido en el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Por tanto, la aplicación ultractiva de los regímenes a los que se encontraba afiliado el beneficiario de la transición, solo puede tener ventaja en lo que respecta a los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo, excluyendo el ingreso base de liquidación.

Seguidamente, la H. Corte Constitucional en sentencia SU – 230 de 2015, ratificó el precedente atrás citado, afianzando el razonamiento de apartar del régimen de transición, el IBL dentro del monto pensional. Al respecto, dijo: *"(...) de esa forma, la Sala Plena [...] reafirmó la interpretación sobre el artículo 36 de la Ley 100 establecida en la sentencia C-258 de 2013, fallo en el que por primera vez la Sala analizó el IBL, en el sentido de que, el modo de promediar la base de liquidación no puede ser la estipulada en la legislación anterior, en razón a que el régimen de transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y excluye el promedio de liquidación. Por tanto, el IBL debe ser contemplado en el régimen general para todos los efectos."*

Y es que la doctrina de la Corte Constitucional, en este asunto, no solo se limita de excluir del régimen transición el IBL para efectos de calcular el derecho pensional, sino también aparta de aquél beneficio los factores salariales enlistados o previstos en las normas pensionales con anterioridad a la Ley 100 de 1993. Así, en sentencia SU – 395 de 2017, se dispuso:

*"En la medida en que si el inciso tercero de la norma bajo análisis expresamente establece cuál debe ser el Ingreso Base de Liquidación para los beneficiarios del régimen de transición, entonces el monto se refiere al porcentaje aplicable a esa base que será el señalado por la normativa anterior que rija el caso*

concreto. **En igual sentido, los factores salariales, al no determinar el monto de la pensión sino parte de la base de liquidación de la misma, serán los señalados por la normativa actual, en este caso, por el Decreto 1158 de 1994.**

(...)

*En este orden de ideas, es posible concluir que de acuerdo con lo expresamente establecido por el legislador en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por el Constituyente en el Acto Legislativo 01 de 2005, así como con los principios de eficiencia del Sistema de Seguridad Social, correspondencia entre lo cotizado y lo liquidado, y el alcance y significado del régimen de transición, **la interpretación constitucionalmente admisible es aquella según la cual el monto de la pensión se refiere al porcentaje aplicable al IBL, y, por tanto, el régimen de transición no reconoce que continúan siendo aplicables ni el IBL ni los factores salariales previstos con anterioridad a la Ley 100 de 1993.***

Recientemente, la Alta Corporación Constitucional recogió y reafirmó en la sentencia SU – 023 de 5 de abril de 2018, M. P. Dr. Carlos Bernal Pulido, su postura respecto a no involucrar en el régimen de transición, el IBL para el cálculo pensional, y los factores salariales vertidos en las normas anteriores a la Ley 100 de 1993:

**"5.1.3. Reglas de la jurisprudencia constitucional aplicables al régimen de transición y, en particular, al IBL.**

97. *Como conclusión del análisis que antecede, las principales reglas jurisprudenciales, en cuanto al alcance del régimen de transición que estatuyó el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, derivadas del ejercicio del control abstracto de constitucionalidad (Sentencia C-258 de 2013) y del alcance de los derechos fundamentales que involucra, decantadas en las sentencias de unificación antes citadas, son las siguientes:*

98. *(i) El régimen de transición no puede caracterizarse como una especie de derecho adquirido sino de expectativa.*

99. *(ii) El régimen de transición tenía como fecha final el 31 de julio de 2010, excepto para quienes hubiesen cotizado, al menos, 750 semanas al 25 de julio de 2005, momento en el cual entró en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2005; para estas personas, dicho régimen se mantuvo hasta el 31 de diciembre de 2014, con el fin de que pudieran reunir los requisitos para ser acreedores a la pensión de vejez. Para estos últimos efectos, el derecho debía consolidarse hasta el 31 de diciembre de 2014.*

100. *(iii) El régimen de transición está restringido a tres categorías de trabajadores: (i) mujeres que al 1 de abril de 1994 tuvieran 35 años de edad o más; (ii) hombres que al 1 de abril de 1994 tuvieran 40 años de edad o más;*

y (iii) trabajadores que hubieren acreditado 15 o más años de servicios cotizados al 1 de abril de 1994 (750 semanas) sin consideración de su edad.

101. (iv) A **los beneficiarios del régimen de transición les son aplicables las reglas previstas en las normas anteriores a la Ley 100 de 1993 sobre: (i) edad para consolidar el derecho; (ii) tiempo de servicios o semanas cotizadas; y (iii) monto de la pensión.**

102. (v) **El monto corresponde a la tasa de reemplazo o, en términos de la Corte Suprema de Justicia, al porcentaje que se aplica al calcular la pensión.**

103. (vi) **El Ingreso Base de Liquidación (IBL), para el caso de las personas a las que se refiere el inciso 2º del artículo 36 de la Ley 100 del año 1993 (regla iii supra), es el que regula el inciso 3º del referido artículo 36, en concordancia con el artículo 21 ibídem y otras normas especiales en la materia.**

104. (vii) **Los factores constitutivos de salario, que deben tenerse en cuenta para calcular el monto de la pensión de jubilación, por un lado, deben valorarse según las consideraciones de la sentencia SU-395 de 2017 y, por el otro, tienen que ser específicamente calculados para cada caso en concreto.**

105. (viii) La acreditación del carácter subsidiario de la acción de tutela, en los términos de las sentencias SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017, a pesar de que se cuente con la posibilidad de agotar los recursos ordinarios y, eventualmente, el recurso extraordinario de revisión que regulan los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003[103], está supeditada, a que se trate de un supuesto de "abuso palmario del derecho". Este se configura, si se constata (i) un caso de "vinculación precaria" en "un cargo de mayor jerarquía y remuneración" y, (ii) que hubiese conllevado a un "incremento excesivo en la mesada pensional".

Resumiendo la línea jurisprudencial citada, los elementos pensionales que se respetan y garantizan del régimen pensional anterior, en virtud del régimen de transición, son: **(i)** edad; **(ii)** tiempo de servicio y **(iii)** el monto en lo que concierne a la tasa de reemplazo. No obstante, se excluyen de la transición, el cálculo del IBL ya que no hace parte del monto pensional, y los factores salariales previstos en las normas pensionales anteriores que deben incluirse en el cálculo del IBL.

Como contraposición a esa postura, dado la evidente disyuntiva entre las Alta Cortes, como respuesta a la sentencia SU 230 de 2015, el H. Consejo de Estado fijó su posición a través de sentencia de unificación

de fecha 25 de febrero de 2016, proferida por la Sala Plena de la Sección Segunda de dicha Corporación, en la que reiteró sus criterio respecto de que el monto de las pensiones sometidas al régimen de transición comprende la base de liquidación pensional y la tasa de remplazo. Sobre el particular consideró:

*"Quiere insistir el Consejo de Estado en las razones que sustentan su postura tradicional con respecto al ingreso base de las pensiones del régimen de transición, y que ahora reitera:*

*La complejidad de los regímenes especiales pensionales, aplicables en virtud del régimen de transición, hace altamente razonable la interpretación que tradicionalmente ha tenido esta Corporación respecto de la expresión "monto" contenida como criterio general en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.*

*Esta interpretación ha sido compartida en múltiples sentencia de constitucionalidad y de tutela de la Corte Constitucional, por lo cual el Consejo de Estado la ha aplicado en forma reiterada y pacífica. La variación interpretativa que pretende introducir la sentencia SU-230 de 2015, si se acogiera por el Consejo de Estado, afectaría el derecho a la igualdad de los ciudadanos beneficiarios del régimen de transición que tienen sus pensiones pendientes de decisiones judiciales o administrativas, y que constituyen un número significativamente menor de quienes se han beneficiado de la forma tradicional de liquidación, dada la inminente finalización del régimen de transición pensional. El principio constitucional de igualdad, en este caso se vería seriamente afectado en un aspecto cardinal de los derechos sociales como lo son las pensiones. Igual reflexión cabría sobre el impacto económico, que en todo caso ya se asumió para la generalidad de los pensionados, quedando muy pocos pendientes de esa decisión. Debe recordarse que el Acto Legislativo No. 1 de 2005, además de introducir el concepto de sostenibilidad financiera al sistema pensional, dispuso que el Estado "asumirá la deuda pensional que esté a su cargo".*

*Los serios argumentos de desigualdad económica y social que sustentaron las decisiones de la sentencia C-258 de 2013, incluido el relativo al ingreso base de liquidación de las pensiones del régimen cuya constitucionalidad se definió en esa oportunidad, no pueden extenderse a las demás pensiones de los regímenes especiales del sector público que no tienen las características de excepcionales ni privilegiadas.*

*La Corte Constitucional no ha rechazado la postura del Consejo de Estado en este punto en forma expresa, en acciones de tutela en las que esta Corporación haya sido accionada, por lo cual la sentencia SU-230 de 2015 no le sería aplicable, dado que como tribunal supremo de lo contencioso administrativo, debería tener derecho, como mínimo a defender su posición en tales acciones. Cuando tal cosa suceda, es de esperar que la Corte Constitucional examine los argumentos aquí expuestos y debata a su interior el alcance de los mismos antes de pronunciarse sobre este importante tema.*

*Los principios de progresividad y no regresividad de los derechos sociales, que la misma Corte Constitucional ha estimado incorporados a la Constitución Política colombiana en virtud del llamado "bloque de constitucionalidad", no se predicen exclusivamente de los cambios legales sino también de las variaciones jurisprudenciales. Si la interpretación tradicional del Consejo de Estado sobre el concepto de "monto" en las pensiones del régimen de transición del sector público se ha aplicado a la generalidad de los pensionados de dicho sector, tanto en sede administrativa como en las decisiones judiciales, y esa interpretación ha sido compartida por la Corte Constitucional en sentencias de constitucionalidad y de tutela, no parece acorde con los referidos principios de progresividad y no regresividad el cambio jurisprudencial que se pretende introducir con la sentencia SU-230 de 2015.*

*En efecto, si ya la Constitución dispuso la finalización del régimen de transición pensional y queda pendiente, en consecuencia, un volumen de reconocimientos pensionales mucho menor que el que ya tiene decidido el asunto conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, no se ve ninguna afectación del principio de sostenibilidad financiera que imponga el cambio jurisprudencial que plantea la sentencia SU-230 de 2015, y en cambio sí se hace notorio y protuberante el desconocimiento de los principios de igualdad y de progresividad.<sup>14</sup>*

Siendo así, frente a un mismo supuesto de hecho, esto es, si el ingreso base de liquidación – IBL, hacía o no parte de las prerrogativas que arrastra el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993, coexistían dos precedentes de unificación, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, con sólidos argumentos pero diametralmente disímiles.

Ante dicha situación, este Tribunal en ejercicio de su independencia y autonomía, manifestaba en sus providencias que resolvían estos mismos asuntos, los argumentos con que se justificaba la no adopción del precedente constitucional ya referido (C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, entre otras), inclinándose en aplicar en estos casos, la posición del H. Consejo de Estado, en el sentido que el "monto" incluye el Ingreso Base de Liquidación de la pensión, el que se encuentra regido por las normas anteriores, *verbi gracia* las Leyes 33 y 62 de 1985, sumado a que los factores salariales a tener en cuenta en el cálculo del IBL corresponden

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Plena de la Sección Segunda, sentencia del 25 de febrero de 2016, Exp. No. 25000234200020130154101 (4683-2013), M.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve.

a todos los devengados en el período en que el régimen pensional respectivo exigía, que para el caso de la Ley 33 de 1985 era el último año de servicios, haciendo la salvedad que aquellos emolumentos que no fueron objeto de aportes, al momento de su inclusión en la reliquidación, eran susceptibles de deducciones con destino al sistema pensional.

Sin embargo, el H. Consejo de Estado en reciente decisión, reconsideró su posición a través de sentencia de unificación de fecha 28 de agosto de 2018, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>15</sup>, en la que fijó la Regla Jurisprudencial sobre el IBL en el régimen de transición, así:

***"Fijación de la Regla Jurisprudencial sobre el IBL en el régimen de transición"***

*92. De acuerdo con lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sienta la siguiente regla jurisprudencial:*

***"El Ingreso Base de Liquidación del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias del mismo que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985".***

*93. Para este grupo de beneficiarios del régimen de transición y para efectos de liquidar el IBL como quedó planteado anteriormente, el Consejo de Estado fija las siguientes **subreglas**:*

*94. **La primera subregla** es que para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es:*

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

<sup>15</sup> Expediente: 52001-23-33-000-2012-00143-01. Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho. Demandante: Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro. Demandado: Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. En Liquidación. C.P. César Palomino Cortés.

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

95. La Sala Plena considera importante precisar que la regla establecida en esta providencia, así como la primera subregla, no cubre a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pues fueron exceptuados del Sistema Integral de Seguridad Social por virtud del artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y su régimen pensional está previsto en la Ley 91 de 1989<sup>16</sup>. **Por esta razón, estos servidores no están cobijados por el régimen de transición.**

(...)

96. **La segunda subregla** es que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.

97. Esta subregla se sustenta en el artículo 1º de la Constitución Política que consagra el principio de solidaridad como uno de los principios fundamentales del Estado Social de Derecho.

98. El artículo 48 constitucional define la Seguridad Social como "un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y **solidaridad**, en los términos que establezca la Ley". El legislador (artículo 2 de la Ley 100 de 1993) explica este principio como "[...] la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil".

99. La interpretación de la norma que más se ajusta al artículo 48 constitucional es aquella según la cual en el régimen general de pensiones, previsto en la Ley 33 de 1985, **solo los factores sobre los que se haya realizado el aporte o cotización pueden incluirse como elemento salarial en la liquidación de la mesada pensional.**

100. De conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2005 por el cual se adiciona el artículo 48, para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio y las semanas **de cotización**. Para la liquidación

---

<sup>16</sup> Ley 100 de 1993. "Artículo 279. **EXCEPCIONES.** El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica [...] a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este Fondo será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida [...]"

de las pensiones **sólo** se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones.

101. A juicio de la Sala Plena, la tesis que adoptó la Sección Segunda de la Corporación, en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, según la cual el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 no señalaba en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos estaban simplemente enunciados y no impedían la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicio, va en contravía del principio de solidaridad en materia de seguridad social. La inclusión de todos los factores devengados por el servidor durante el último año de servicios fue una tesis que adoptó la Sección Segunda a partir del sentido y alcance de las expresiones "salario" y "factor salarial", bajo el entendido que "constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios" con fundamento, además, en los principios de favorabilidad en materia laboral y progresividad; sin embargo, para esta Sala, dicho criterio interpretativo traspasa la voluntad del legislador, el que, por virtud de su libertad de configuración enlistó los factores que conforman la base de liquidación pensional y a ellos es que se debe limitar dicha base.

102. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo considera que el tomaren cuenta solo los factores sobre los que se han efectuado los aportes, no afecta las finanzas del sistema ni pone en riesgo la garantía del derecho irrenunciable a la pensión del resto de habitantes del territorio colombiano, cuya asegurabilidad debe el Estado, en acatamiento de los principios constitucionales de universalidad y eficiencia.

103. Por el contrario, con esta interpretación (i) se garantiza que la pensión de los beneficiarios de la transición se liquide conforme a los factores sobre los cuales se ha cotizado; (ii) se respeta la debida correspondencia que en un sistema de contribución bipartita debe existir entre lo aportado y lo que el sistema retorna al afiliado y (iii) se asegura la viabilidad financiera del sistema".

Así las cosas, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado se acompasa a la de la Corte Constitucional, en el sentido que el cálculo del IBL y los factores salariales a introducir en el mismo, para efectos de cuantificar el derecho pensional, no hacen parte del régimen de transición en cuanto a las ventajas o beneficios que traen consigo los regímenes pensionales anteriores a la Ley 100 de 1993.

En consecuencia, dado el carácter vinculante y obligatorio del citado precedente del Consejo de Estado, el cual se acompasa con el de la

Corte Constitucional, esta Sala de Decisión dará aplicación a la regla jurídica junto con cada una de sus subreglas, en todos los asuntos de reliquidación pensional cuya controversia gravite en torno al cálculo del IBL con base en el régimen pensional anterior a la Ley 100 de 1993, e inclusión de los factores salariales en dicha liquidación, pendientes de ser resueltos por esta Corporación, salvo en los que casos en que haya operado la cosa juzgada<sup>17</sup>.

#### **d. Solución del asunto.**

La parte demandante se duele que a pesar de ser beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, Colpensiones al momento de liquidar el derecho pensional de vejez, omitió calcular el monto pensional con base en todos los factores salariales devengados durante el último año de prestación de servicios, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 33 de 1985 y en el Decreto 1045 de 1978.

De acuerdo con lo probado en el expediente, Colpensiones mediante Resolución No. GNR 360677 de diciembre 18 de 2013<sup>18</sup>, reconoció pensión de vejez a la actora, afirmando escoger la opción más favorable a la pensionada, y por ello, aplicar para efectos del cálculo del IBL, lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 *-el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales **cotizó en los 10 años anteriores al reconocimiento pensional-** y una tasa de remplazo del **79.78%**.*

La demandante presentó petición el día 14 de diciembre de 2015 ante COLPENSIONES, solicitando la reliquidación de la pensión de vejez con base en la norma pensional que le asiste, vigente con anterioridad a la

---

<sup>17</sup> "La Sala Plena de esta Corporación, por regla general, ha dado aplicación al precedente en forma retrospectiva, método al que se acudirá en esta sentencia, disponiendo que las reglas jurisprudenciales que se fijaron en este pronunciamiento se aplican a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias; salvo los casos en los que ha operado la cosa juzgada que, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables." Ver nota al pie N° 16.

<sup>18</sup> Fls. 55 a 60, c. 1.

Ley 100 de 1993, esto es, la Ley 33 de 1985, en el sentido que se le aplique de manera completa las disposiciones de esa normativa, dado el beneficio de la transición que ostenta, de suerte que la liquidación de la pensión en comento, debe efectuarse sobre el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios, con inclusión de todos factores salariales devengados.<sup>19</sup>

Visto lo anterior, con base en el acervo que reposa en el plenario, en efecto se tiene que la señora LUDYS DEL CARMEN JEREZ HERRERA, al momento de entrar en vigencia el sistema pensional de la Ley 100 de 1993<sup>20</sup>, contaba con más de 39 años de edad, y por tanto, le asiste el derecho a ser beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la mentada Ley<sup>21</sup>, y en tal sentido, a que en el reconocimiento pensional a su favor, se le aplique la edad, tiempo de servicios o semanas cotizadas y monto, conforme lo previsto en la Ley 33 de 1985, como régimen anterior aplicable a los empleados oficiales de orden nacional y territorial.

Sin embargo, en la resolución acusada, Colpensiones no aplicó tal régimen anterior, sino en su integridad, las disposiciones del sistema general de pensiones, en cuanto a los componentes de edad (artículo 33 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 9º de la Ley 797 de 2003), tiempo de cotización e IBL (previsto en el artículo 21 *ibídem*).

Así las cosas, en principio y en una vista meramente formal, resultaría ilegal el acto acusado, pues no aplicó el régimen anterior, al que por transición tenía derecho la señora JEREZ HERRERA. Empero, analizando en concreto, la situación de la pensionada, se observa que

---

<sup>19</sup> Folios 61 a 66, c. 1.

<sup>20</sup> 1º de abril de 1994 de conformidad con el artículo 151 *ibídem*. A más tardar el 30 de junio de 1995, en el orden territorial.

<sup>21</sup> Al tener en su momento más de 35 años, una de las condiciones disyuntivas exigidas para el efecto, en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

materialmente el régimen aplicado por la demandada, no le afecta sustancialmente, e incluso le resulta más favorable. Al respecto se recuerda, que los principios constitucionales<sup>22</sup> de prevalencia de la realidad sobre la formalidad y de favorabilidad, tienen especial relevancia en materia pensional.

En consonancia con lo dicho, se pone de presente que en efecto, en cuanto al elemento de la edad, siendo mujer, tanto en el régimen anterior<sup>23</sup>, como en el que se le aplicó, lo era la de 55 años, véase que su reconocimiento se hizo efectivo a partir del 28 de junio de 2009, y ella nació el 28 de junio de 1954.

En la misma línea, en cuanto al tiempo de servicios o semanas cotizadas, no hay controversia por las partes y la entidad lo reconoce superado con creces.

Ahora, en lo que respecta a la determinación del IBL, debe afirmarse que dicho elemento, con base en el reciente precedente jurisprudencial unificado del Consejo de Estado<sup>24</sup> que se acompasa con la posición de la Corte Constitucional, no se considera comprendido dentro del concepto "monto de la pensión"<sup>25</sup>, y por tanto, está excluido de los

<sup>22</sup> Constitución Política, artículo 53.

<sup>23</sup> Ley 33 de 1985, artículo 1

<sup>24</sup> "93. Para este grupo de beneficiarios del régimen de transición y para efectos de liquidar el IBL como quedó planteado anteriormente, el Consejo de Estado fija las siguientes **subreglas**:

**94. La primera subregla** es que para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es:

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

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

<sup>25</sup> El concepto "monto" quedó circunscrito al porcentaje o tasa de reemplazo a aplicar sobre el IBL. Verbigracia en la Ley 33 de 1985, el 75%.

aspectos del régimen anterior a aplicar por transición<sup>26</sup>; de allí que su cálculo se circunscribe a los parámetros previstos en el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en concordancia, si es del caso, con lo estipulado en el artículo 21 *ibídem*.

De manera que siguiendo el precedente jurisprudencial vigente, el Ingreso Base de Liquidación "IBL", no lo dispone el régimen anterior que se aplica por transición, sino la propia Ley 100, y comprende lo relativo, tanto a la base temporal o periodo, como a los factores salariales a tener en cuenta para liquidar la pensión.

Así, se advierte que el derecho pensional de vejez reconocido a la señora Jeréz Herrera por la entidad demandada, está ajustada a derecho, en la medida que el cálculo del IBL, no debe someterse como lo pretende la demandante, a los parámetros previstos en las leyes 33 y 62 de 1985 - *promedio de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios*-, sino conforme al inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, o en su defecto al artículo 21 de la misma normativa, tal como se hizo en el acto administrativo de reconocimiento pensional - *promedio de salarios o rentas sobre los cuales cotizó en los 10 años anteriores al reconocimiento*-.

Así mismo, en relación con los factores salariales a incluir para liquidar la pensión, lo que se declara en el acto administrativo<sup>27</sup> acusado, es que para el efecto, sólo se tuvo en cuenta lo cotizado, lo que se ajusta a la subregla dada al respecto en la sentencia de unificación del Consejo de Estado aquí mencionada<sup>28</sup>, aseveración que además, no se controvierte por la demandante, quien en su demanda no se duele ni manifiesta que

---

<sup>26</sup> Edad, tiempo de servicios o semanas cotizadas y monto.

<sup>27</sup> En principio veraz, sino se le controvierte.

<sup>28</sup> Ver la segunda subregla de la sentencia de unificación de la Sala Plena del H. Consejo de Estado de fecha 28 de agosto de 2018.

se le haya dejado de incluir un factor sobre el cual hubiere cotizado, sino simplemente que no se le incluyeron en la liquidación de su pensión todos los devengados.

Entonces, conforme lo analizado, el único elemento del régimen anterior que en virtud del beneficio de la transición de Ley 100 de 1993, le faltaría por aplicar a la demandante, sería el del monto de la pensión, entendido como porcentaje o tasa de reemplazo, es decir, el 75% de que trata el artículo 1º de la Ley 33 de 1985; pero sin duda, de hacerlo, solo conllevaría a desmejorar la pensión que hoy tiene reconocida, pues COLPESIONES le aplicó una tasa del 79.78% del promedio de lo cotizado en los últimos 10 años. Así será inferior la cuantía de la pensión, si por la sola intención de aplicar el régimen de transición, se le cambia a la tasa del 75% sobre la misma base temporal, lo que daría al traste con el principio constitucional de favorabilidad en materia pensional.

En virtud de lo expuesto se concluye que no es procedente la reliquidación de la pensión en los términos plateados por la demandante, y se mantendrá en el ordenamiento la actuación acusada, en razón de ajustarse al principio constitucionalidad de favorabilidad en materia laboral.

Por consiguiente, la Sala revocará la sentencia apelada, y en su lugar, se negarán las pretensiones de la demanda.

#### **e. Costas.**

La Ley 1437 de 2011, norma en su artículo 188<sup>29</sup>, que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, remitiendo para su liquidación y ejecución a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil - hoy

---

<sup>29</sup> **ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS.** *Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*

*Código General del Proceso*<sup>30</sup>, lo que implicó un cambio sustancial respecto de lo establecido en el Código Contencioso Administrativo anterior, que solo permitía tal condena, con un criterio manifiestamente subjetivo, de modo que exigía como condicionante, la incursión en mala fe o temeridad en la actuación de la parte vencida. Pasando entonces a un criterio objetivo, que ya no requiere el reproche conductual referido, y que implica por regla general su imposición a la parte vencida, pero no por ello, infalible o automático, pues amén de objetivo, es valorativo<sup>31</sup>, y por tanto, pueden observarse situaciones que ameriten incluso, abstenerse de condenar en costas a la vencida.

Precisamente al hacer la valoración objetiva de la situación en el *sub examine*, considera la Sala debe abstenerse de condenar en costas a la parte vencida, pues tal derrota se encuentra, ante un cambio de un precedente jurisprudencial<sup>32</sup> que venía unificado por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo desde años atrás, y que se ha presentado con posterioridad a la radicación de la demanda a la que hoy en concreto se le da solución judicial.

### 3. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la **Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo De Sucre administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,**

<sup>30</sup> Cuyo "**ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS.** En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe. (...)"

<sup>31</sup> Al respecto pueden verse providencias del Consejo de Estado como las de la Sección Segunda, Subsección A del 18 de julio de 2018. Consejero Ponente. William Hernández Gómez, radicado 68001-23-33-000-2013-00698-01 (3300-14), en la que se decanta sobre el punto al decir " a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto a la condena en costas, al pasar de un criterio "subjetivo" –C.C.A- a un " objetivo valorativo" C.P..A.C.A" (...)

<sup>32</sup> El que le era favorable a sus intereses.

**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia proferida el 27 de Septiembre de 2017 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo. En consecuencia, **NEGAR** las pretensiones formuladas por la señora LUDYS DEL CARMEN JEREZ HERRERA, conforme las consideraciones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia, conforme lo previamente motivado.

**TERCERO:** En firme ésta providencia, **DEVOLVER** el proceso al juzgado de origen, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Esta providencia se discutió y aprobó en sesión de la fecha, conforme consta en Acta 149

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**  
Magistrado ponente

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**  
Magistrado

**ANDRÉS MEDINA PINEDA**  
Magistrado