



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

---

Sincelejo, ocho (8) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACIÓN:** 70-001-33-33-003-2016-00063-01  
**DEMANDANTE:** ANTOLÍN ESTEBAN RUÍZ VILLERO  
**DEMANDADO:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE  
GESTIÓN PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE  
LA PROTECCIÓN SOCIAL "UGPP"  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO

Procede la Sala, a decidir el Recurso de Apelación interpuesto por las partes contra la sentencia adiada 27 de octubre de 2017, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se accedió parcialmente a las súplicas de la demanda.

### 1. ANTECEDENTES:

#### 1.1. Pretensiones<sup>1</sup>:

El señor **ANTOLÍN ESTEBAN RUÍZ VILLERO**, mediante apoderado judicial, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)**, con el fin que se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. RDP 040266 del 30 de septiembre de 2015 y RDP 0083373 del 24 de febrero de 2016.

---

<sup>1</sup> Folio 2 del cuaderno de primera instancia.

A título de restablecimiento del derecho, pide el demandante que se ordene a la UGPP, le reliquide su pensión aplicando íntegramente el artículo 1º de la Ley 33 de 1985, es decir, que se liquide con el 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio, teniéndose en cuenta además de la asignación básica, los siguientes factores: bonificación por servicios prestados, prima de servicio, prima de vacaciones, prima de navidad y bonificación especial de recreación.

De igual forma, solicita se hagan los reajustes teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor I.P.C. y sean reconocidos los respectivos intereses moratorios, en los términos indicados en los artículos 192 y 299 de la Ley 1437 de 2011.

## **1.2.- Hechos<sup>2</sup>:**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP", mediante Resolución No. RDP 00614 del 28 de marzo de 2012, reconoció a favor del señor ANTOLÍN ESTEBAN RUÍZ VILLERO, pensión de jubilación, en cuantía de \$1.232.500.00, aplicándole el 78.93% sobre el ingreso base de liquidación, conformado por el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales cotizó entre el 1º de enero de 2000 y el 30 de diciembre de 2009, acorde con lo dispuesto en los artículos 21 y 33 de la Ley 100 de 1993.

El demandante presentó ante la entidad solicitud de reliquidación pensional, con aplicación íntegra de la Ley 33 de 1985, por ser acreedor del régimen de transición.

La UGPP, mediante Resolución No. RDP 040266 del 30 de septiembre de 2015, reliquida la pensión bajo los mismos criterios que orientaron el acto administrativo que le reconoció el derecho; y se la niega en los términos solicitados, toda vez, que el status jurídico de pensionado lo adquirió en

---

<sup>2</sup> Folios 1 - 2 del cuaderno de primera instancia.

vigencia de la Ley 100 de 1993, esto es, el 18 de octubre de 2006, por lo tanto, le respeta el tiempo de servicio y el monto establecido en el artículo 1º de la Ley 33 de 1985, efectuando la liquidación con los factores salariales contemplados en el Decreto 1158 de 1994, además, porque la solicitud impetrada no guarda relación con los precedentes jurisprudenciales citados, definidos por la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado.

Contra la anterior decisión se interpuso recurso de apelación, pero fue confirmada mediante Resolución No. RDP 008373 del 24 de febrero de 2016.

Como soporte jurídico de sus pretensiones, alega como violadas las siguientes normas<sup>3</sup>:

Constitucionales: Preámbulo, artículos 1, 2, 4, 13, 25, 29, 46, 48, 53, 58 y 93.

Legales: artículo 36 de la Ley 100 de 1993; artículo 1º de la Ley 33 de 1985; Ley 62 de 1985; artículo 21 del C.S. del T. y demás normas concordantes.

Jurisprudenciales: Sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, radicación No. 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09), C. P. Víctor Hernando Alvarado Ardila; sentencia del 10 de marzo de 2011, radicado No. 500012331000200530388 01, No. interno: 0234-2010, C. P. Gerardo Arenas Monsalve; sentencia del 19 de noviembre de 2015, radicado No. 25000234200020130154101, C. P. Gerardo Arenas Monsalve; sentencia del 2 de septiembre de 2014, radicación No. 70-001-23-33-000-2014-00047-00, M. P. Moisés Rodríguez Pérez.

En el **concepto de violación**<sup>4</sup>, aduce, que la entidad demandada en la liquidación de su pensión no le aplicó el 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio y el cual es aplicable desde el punto de vista legal y jurisprudencial; así como tampoco

---

<sup>3</sup> Folio 3 del cuaderno de primera instancia

<sup>4</sup> Folio 3 - 6 del cuaderno de primera instancia

le tuvo en cuenta todos los factores salariales devengados, tales como: asignación básica, bonificación por servicios prestados, prima de servicio, prima de vacaciones, prima de navidad y bonificación especial de recreación.

Aduce, que los factores relacionados en el Decreto 1158 de 1994, que se aplican según la UGPP en virtud de la Ley 100 de 1993, no son taxativos, sino enunciativos, por lo tanto, no puede haber discusión sobre la inclusión de otros factores que reciba el trabajador en forma habitual o periódica como contraprestación de sus servicios.

Así mismo, manifiesta que si bien la Corte Constitucional en Sentencia C-258 de 2013, dio un giro de cómo debe determinarse el IBL en asuntos relativos al régimen de transición de los Congresistas, no es menos cierto, que el tema objeto de debate no estuvo relacionado directamente con la transición de los empleados públicos en general, por lo que las resoluciones demandadas se deben analizar conforme la postura del Consejo de Estado, acerca de la determinación del IBL para quienes les es aplicable el régimen de transición.

### **1.3.- Contestación de la demanda<sup>5</sup>.**

**La Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”**, se opuso a las pretensiones de la demanda, pues, el actor cumplió los requisitos para ser acreedor de la pensión de vejez en vigencia de la Ley 100 de 1993, por lo que se debe tener en cuenta lo consagrado en dicha norma; que por demás le fue aplicable teniendo en cuenta el principio de favorabilidad.

Manifiesta, que no es posible reconocer la reliquidación pensional con la aplicación íntegra de la Ley 33 de 1985, toda vez, que el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 expresa que solo se tendrán en cuenta de la norma anterior, los elementos de edad, tiempo y monto y la forma de liquidar la

---

<sup>5</sup> Folios 84 - 90 del cuaderno de primera instancia.

pensión se hará conforme lo establece el inciso 3° de la norma en comento.

En cuanto a los factores salariales, señala, que se deben aplicar los dispuestos en el Decreto 1158 de 1994, texto legal que incorporó a los servidores públicos al actual sistema general de pensiones.

Propuso como excepciones de mérito las siguientes: i) inexistencia de la obligación; ii) indebida interpretación de la norma, artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que consagra el régimen de transición; iii) legalidad de los actos administrativos demandados; iv) prescripción trienal; y v) buena fe.

#### **1.4. Sentencia impugnada<sup>6</sup>.**

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de octubre 27 de 2017, declara la nulidad de las resoluciones acusadas y en consecuencia, ordena a la UGPP a que reliquide la pensión del actor con base en lo establecido en la Ley 33 y 62 de 1985, es decir, con el 75% del salario promedio devengado durante el último año de servicio, incluyendo la asignación básica, la prima de vacaciones y la prima de navidad.

Como fundamento de su decisión, el A-quo expuso que a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, el actor contaba con 44 años de edad y 17 años, 2 meses y 5 días de servicio, razón por la cual, su pensión se encontraba regulada por las Leyes 33 y 62 de 1985, aplicables en virtud del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por cumplirse todos los presupuestos exigidos para ser beneficiario de tal régimen.

Así mismo, señaló que la entidad demandada al calcular la pensión del actor, debía tener en cuenta todos los factores salariales devengados por el servidor público, sin tener en cuenta si aparecían enlistados en la Ley 62 de

---

<sup>6</sup> Folios 117 - 129 del cuaderno de primera instancia.

1985 o si sobre ellos se realizaron descuentos con destino a las entidades de previsión social.

Sin embargo, aclara que en este caso, deben excluirse aquellos factores que no constituyan salario. Así, frente a la bonificación por servicios prestados, anota que al momento de retirarse del servicio el demandante, los empleados territoriales no tenían derecho a dicha prestación.

Igualmente afirma, que no se reconocerá la prima de servicio que en su momento fue cancelada a los empleados del orden departamental, ya que la Ordenanza No. 08 de 1999, que la creó, fue declarada nula por este Tribunal mediante sentencia de 22 de mayo de 2008. Y aclara que esta prima, está siendo cancelada a los empleados del orden territorial desde el año 2015, por disposición del Decreto 2351 de 2014.

En relación a la bonificación especial por recreación, afirma, que no será incluida, por cuanto es una prestación social que no tiene condición de factor salarial, a diferencia de la prima de vacaciones y de navidad que si tienen esa característica.

Finalmente, manifiesta el A-quo, que se aparta de la posición de la Honorable Corte Constitucional contenida en la Sentencia C-230 del 29 de abril de 2015 y acoge el criterio jurisprudencial contenido en la sentencia de unificación de fecha 25 de febrero de 2016, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la que reiteró su criterio respecto de que el monto de las pretensiones sometidas al régimen de transición comprende la base y la tasa de reemplazo.

### **1.5.- Los recursos.**

.- **La parte demandante**<sup>7</sup>, apela la anterior decisión, en razón a que en la reliquidación ordenada se excluyeron como factores salariales la

---

<sup>7</sup> Folios 133 – 136 del cuaderno de primera instancia.

bonificación por servicios prestados, la prima de servicios y la bonificación especial por recreación, por no tener naturaleza salarial.

Argumenta el recurrente, que se vinculó como Médico General al Hospital Universitario de Sincelejo ESE, desde el día 25 de enero de 1977, es decir, antes de la entrada en vigencia de la Ley 10 de 1990, por lo que el régimen salarial y prestacional aplicable es el de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva, es decir, los Decretos 1042 de 1978, 3135 de 1968, 1848 de 1968, 1045 de 1978 y Ley 70 de 1989, entre otros.

También aduce, que se debe aclarar la fecha en que adquirió el status jurídico de pensionado indicado en la sentencia recurrida – 1º de febrero de 2015 -, dado que resultaría perjudicado respecto del reconocimiento y pago de la mesada 14, en virtud de lo estatuido por el Acto Legislativo No. 01 de 2005, que la eliminó a partir de su entrada en vigencia; mesada a la cual, señala tiene derecho en virtud de la Ley 33 de 1985 y de la fecha real en que adquirió su status jurídico de pensionado.

-. La entidad demandada - **Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - “UGPP”** <sup>8</sup>, apela la decisión de primera instancia, con el fin de que la misma sea revocada.

Manifiesta, que el actor al ser beneficiario del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993, le resulta aplicable la Ley 33 de 1985, pero solo en lo que respecta a la edad, el tiempo de servicio y el monto de pensión.

Arguye, que del inciso 2º del artículo 36 de la ley 100, se puede colegir las prerrogativas que se salvaguardaron del régimen anterior para los beneficiarios del régimen de transición, dentro de las cuales no se encuentra lo relacionado con el cálculo del ingreso base de liquidación.

Así mismo, trajo a colación los criterios jurisprudenciales en cuanto a la interpretación del régimen de transición, en los que dice, se dispone que el

---

<sup>8</sup> Folios 149 - 153 del cuaderno de primera instancia.

IBL no es un elemento que se haya salvaguardado para los beneficiarios de la transición, por lo cual el cálculo de los mismos debe hacerse según las disposiciones normativas contempladas en la Ley 100 de 1993 y demás normas que la complementan, que para el presente caso, es el Decreto 1158 de 1994, el cual señala expresamente cuáles son los factores salariales que se deben tener en cuenta al momento de calcular el ingreso base de liquidación de los beneficiarios del régimen de transición; por lo cual, ordenar que se incluyan o se tengan en cuenta factores que se encuentren por fuera de la lista taxativa de este decreto, se hace desajustado a derecho, además de contrariar lo dispuesto por la Corte Constitucional.

Por otro lado considera, que no es viable la condena en costas y agencias en derecho, ya que las mismas carecen de supuestos fácticos, por lo cual solicita sean revocadas.

#### **1.6.- Trámite procesal en segunda instancia.**

- Mediante auto de 20 de abril de 2018<sup>9</sup>, se admitió el recurso de apelación interpuesto por las partes, contra la sentencia de fecha 27 de octubre de 2017.

- Posteriormente, a través de auto de 25 de junio de 2018<sup>10</sup>, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión.

- La parte demandada<sup>11</sup>, alega, que pese a que el actor es beneficiario del régimen de transición, se le reconoció y liquidó la pensión de vejez aplicando integralmente la Ley 100 de 1993, norma que le es más favorable que la Ley 33 de 1985, pues, al aplicar esta última, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100, el monto de su pensión sería del 75% de lo devengado durante los últimos diez años de servicios, mientras que con la aplicación de lo preceptuado en el artículo 34 de la misma ley, el

---

<sup>9</sup> Folio 4, del cuaderno de segunda instancia.

<sup>10</sup> Folio 8, del cuaderno de segunda instancia.

<sup>11</sup> Folios 11 - 16 del cuaderno de segunda instancia.

monto de la prestación se elevaría en un 78.93%, lo cual a todas luces significa una condición más benéfica para el causante.

Con base en lo anotado, señala la entidad que su negativa de reliquidar la pensión en los términos solicitados por el causante, atiende al acatamiento del principio de favorabilidad y de los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993.

También reitera su postura de que el régimen de transición que solicita el actor le sea aplicado, no cobija la totalidad de los aspectos previstos por la norma que regulaba su situación pensional antes de la entrada en vigencia del actual Sistema General de Pensiones, puesto, que así se observa del tenor literal del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, mediante la cual se ha determinado el verdadero alcance de dicha norma.

Así mismo, insiste, en que los factores salariales a tener en cuenta a fin de liquidar la pensión reconocida en vigencia de la Ley 100 de 1993, incluso a los beneficiarios del régimen de transición, son los dispuestos en el Decreto 1158 de 1994.

- El señor Agente del Ministerio Público delegado ante este Tribunal<sup>12</sup>, conceptúa que la pensión de vejez del actor debía reconocérsele teniendo en cuenta los siguientes requisitos: 55 años de edad, 20 años de servicios y 75% de tasa de reemplazo.

En cuanto a los factores salariales a tener en cuenta en la liquidación pensional, señala, que del certificado de salarios devengados por el demandante y atendiendo a la fecha de adquisición del status pensional (años 2001), solo se haría referencia como factor la asignación básica, el cual no se podría pensar que sería el único emolumento devengado por el actor, por cuanto la certificación se hizo basado en lo regulado en el Decreto 1158 de 1994, el cual no tendría aplicación al caso concreto, teniendo en cuenta la posición jurisprudencial sobre cuál es el régimen

---

<sup>12</sup> Folios 17 – 28 del cuaderno de segunda instancia.

pensional que cobija al demandante (Leyes 33 y 62 de 1985). Siendo así, no existe certeza de cuáles fueron los factores salariales devengados por el accionante y de esta manera fallaría la solución dada por el juez de primera instancia.

De otro lado, indica que el demandante era un empleado del sector salud del nivel territorial, al cual se le aplicaba el régimen salarial y prestacional de la Rama Ejecutiva del nivel nacional, en atención a que se hallaba vinculado antes de la entrada en vigencia de la Ley 10 de 1990.

Sin embargo, anota, que el Honorable Consejo de Estado, determinó que la bonificación por servicios prestados no podría ser devengada por los servidores públicos del nivel territorial. Y la prima de servicio, no haría parte de los factores a tenerse en cuenta en el IBL pensional, pues, los actos administrativos que fueron base para dicho emolumento se hallan fuera del ordenamiento jurídico, además, que no se hay prueba de que fue devengado durante el año anterior a la adquisición de su status pensional.

Finalmente, considera que atendiendo a la fecha de adquisición del status pensional del actor, 18 de octubre de 2001, si estaría presente el fenómeno jurídico de la prescripción, ya que la solicitud de reliquidación fue presentada el 6 de mayo de 2015, por lo tanto, habrá que determinarse la prescripción de las mesadas causadas más allá de los 3 años anteriores a la solicitud.

Con base en lo anotado, solicita no confirme la sentencia de primera instancia.

## **2.- CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia.**

Presentes los presupuestos procesales y no existiendo causal que invalide lo actuado, el Tribunal, es competente para conocer en **segunda instancia**,

de la presente actuación, conforme lo establecido en el artículo 153 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## **2.2. Problema Jurídico.**

Teniendo en cuenta los motivos de inconformidad planteados en el recurso de apelación, considera la Sala, que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar:

¿Tiene derecho el actor a la reliquidación de su pensión de jubilación, teniendo en cuenta los factores salariales devengados durante el último año de servicio?

## **2.3. Análisis de la Sala.**

### **2.3.1. El régimen de transición pensional previsto en la Ley 100 de 1993.**

Antes de la expedición de la Constitución de 1991 y de la Ley 100 de 1993, el Estado colombiano no contaba con un sistema integral de pensiones, sino que coexistían múltiples regímenes, administrados por distintas entidades de seguridad social. Para ilustrar, en el sector oficial, el reconocimiento y pago de las pensiones de los servidores públicos correspondía en general a CAJANAL y a las cajas de las entidades territoriales, aun cuando también existían otras entidades oficiales encargadas de ese manejo para determinados sectores de empleados, como los miembros de la Fuerza Pública, los docentes y los congresistas.

A su vez, el reconocimiento y pago de las pensiones de los trabajadores privados era responsabilidad directa de ciertos empresarios, ya que la jubilación, conforme a la legislación laboral, en especial según las Leyes 6 de 1945<sup>13</sup> y 65 de 1946<sup>14</sup> y el artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo,

---

<sup>13</sup> "Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo".

<sup>14</sup> "Por la cual se modifican las disposiciones sobre cesantía y jubilación y se dictan otras".

era una prestación especial únicamente para ciertos empleados que hubieren laborado, en principio, como mínimo 20 años para la misma compañía<sup>15</sup>. Por otra parte, en algunos casos y para determinados sectores económicos, la normatividad laboral admitió que se constituyeran cajas de previsión privadas, como, por ejemplo, CAXDAC<sup>16</sup>. Por último, sólo a partir de 1967, el Instituto de Seguros Sociales empezó a asumir el reconocimiento y pago de las pensiones de los empleados del sector privado, a pesar de haber sido establecido con la Ley 90 de 1946<sup>17</sup>.

Así pues, puede señalarse, que coexistían dos grandes modelos de seguridad social en pensiones y varios sistemas que se enmarcaban dentro de aquellos, los cuales funcionaban independientemente, con lógicas distintas y tenían formas de financiación propias. Ciertamente, un primer modelo se caracterizaba por la obligación del empleador de garantizar el riesgo de vejez de sus trabajadores a través del reconocimiento de una pensión de jubilación, siempre y cuando se acreditara un determinado tiempo de servicio y el segundo, se basó en un sistema de aportes en el cual se debían realizar cotizaciones de manera exclusiva a una administradora pública o privada, que reconocería una mesada periódica al momento de cumplirse con cierta edad y número específico de contribuciones.

Posteriormente, en desarrollo de los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad que rigen la seguridad social acogidos por el Constituyente de 1991, el Legislador, con la expedición de la Ley 100 de 1993, *"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dicta otras disposiciones"*, pretendió superar la desarticulación entre los distintos modelos y regímenes pensionales, mediante la creación de un sistema integral y general de pensiones, que permite la acumulación de tiempos y semanas trabajadas, y genera relaciones recíprocas entre las distintas entidades administradoras

---

<sup>15</sup> Sobre el particular, es importante mencionar que con el fin de proteger a los trabajadores que llevaban un largo tiempo laborado para una misma empresa, pero que no cumplían 20 años de servicio, se establecieron prestaciones como la pensión sanción y la pensión restringida de jubilación contempladas en la Ley 171 de 1961, *"Por la cual se reforma la ley 77 de 1959 y se dictan otras disposiciones sobre pensiones."*

<sup>16</sup> Caja de Auxilios y Prestaciones de ACDAC (Asociación Colombiana de Aviadores Civiles)

<sup>17</sup> *"Por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales"*.

de pensiones, con los fines de aumentar su eficiencia ejecutiva y de ampliar su cobertura.

Con tales propósitos, se implementaron nuevos requisitos para el reconocimiento de la pensión de vejez, se establecieron reglas sobre el cálculo de semanas de cotización y se creó un régimen de transición, consecuente con las garantías y derechos de aquellas personas, próximas a adquirir la prestación social en comento. En torno a este último aspecto, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, ofreció a los afiliados que se encontraban próximos a la consolidación de su derecho pensional, beneficios que implicaban el efecto ultractivo de los requisitos de edad, monto y número de semanas o tiempo de servicio del régimen al cual estaban vinculados, al momento de la entrada en vigencia del nuevo sistema general de pensiones.

Al efecto, el artículo 36 de la norma referenciada estipuló lo siguiente:

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

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

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

~~igual o inferior a dos (2) años a la entrada en vigencia de la presente Ley, el ingreso base para liquidar la pensión será el promedio de lo devengado en los dos (2) últimos años, para los trabajadores del sector privado y de un (1) año para los servidores públicos”.~~

Como se observa, dicho artículo permite el efecto en el tiempo, de normas anteriores a la entrada en vigencia de la nueva normatividad, en aras de hacer efectivo el respeto a derechos consolidados (Corte Constitucional. Sentencia T-168 de 2009 M. P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto), con la aclaración que para el sector público territorial, el Sistema General de Pensiones, entró en vigencia el 30 de junio de 1995.

En cuanto a los regímenes de transición, la Honorable Corte Constitucional, ha señalado<sup>18</sup>:

*“El régimen laboral de transición consiste en el cumplimiento de condicionamientos que se establecen en una nueva ley, que modifica situaciones pre existentes, con el fin de proteger derechos adquiridos o en vía de adquisición, que de no haber sido promulgada la nueva ley, se verían beneficiados por la normatividad anterior, que resulta más favorable.*

*Respecto al régimen de transición en materia pensional concretamente, la Corte señaló en sentencia T-235 de 2002:*

*“La sustitución de una norma por otra exige la necesidad de un régimen de transición. La existencia de normas transitorias es indispensable en la legislación sobre seguridad social en pensiones porque hay derechos en vía de adquisición.*

*Se trata de un derecho ex - lege porque nace de una norma que expresamente lo establece y que señala criterios razonables para gozar de la excepcionalidad.*

***Una vez entre en vigencia la norma que establece el régimen transitorio, las personas que reúnen los requisitos para adquirirlo consolidan una situación jurídica concreta que no puede ser menoscabada. Es además un auténtico derecho subjetivo que le da a su titular el derecho a que se le reconozca la prestación en las condiciones establecidas en la normatividad anterior y a acudir ante la jurisdicción en caso de incumplimiento.”***

---

<sup>18</sup> Sentencia T-105 de 2012, con ponencia del Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

*En materia de pensiones este régimen se encuentra reglado por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el cual determina que se aplicará a las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema de Seguridad Social en Pensiones tuvieran 35 o más años de edad si son mujeres; 40 o más años de edad si son hombres; o 15 o más años de servicios cotizados, utilizándose para estos efectos el régimen anterior en cuanto a requisitos de edad, tiempo de servicio o número de semanas cotizadas, y monto de la pensión” (Resaltado fuera de texto).*

Ahora bien, en lo que respecta a la norma de transición, para el caso de empleados públicos, una de las disposiciones aplicables, es la Ley 33 de 1985, que exige, para acceder a la pensión de vejez, 55 años de edad y 20 años de servicios, estableciendo un monto pensional equivalente al 75% del ingreso base de liquidación y otra, es la de aquellos empleados que venían afiliados al I. S. S.

Sobre el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, de los servidores públicos cobijados por el régimen de transición pensional, previsto en la Ley 100 de 1993, que hayan laborado en una entidad estatal afiliada al I.S.S., se cita la sentencia fechada 6 de octubre de 2011<sup>19</sup>, proferida por el Honorable Consejo de Estado, en la que se precisó:

*“En este punto es dable precisar que antes de la Ley 100 de 1993 quien tenía la obligación de reconocer y de pagar la pensión de jubilación a los servidores públicos era la entidad de previsión a la que estaba afiliado el servidor o en su defecto, la última entidad pública empleadora (Decreto 1848 de 1969, artículo 75).*

*La regla general descrita anteriormente, tiene una variación en el caso de las entidades públicas que estuvieron afiliadas y sus servidores cotizaron durante su vinculación al Instituto de Seguros Sociales. Esta situación se presentó principalmente con los trabajadores oficiales de algunas empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta que tuvieron esa posibilidad en virtud de la legislación del Seguro Social.*

*En estos, casos se registra una situación compleja, pues tales trabajadores cuando son sujetos del régimen de transición, son*

---

<sup>19</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección “B”. Rad.: 13001-23-10-000-2003-02154-01 (0599-11). Actor: Raúl Antonio Ospino Vizcaíno, Demandado: Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. C. P. Gerardo Arenas Monsalve.

*sujetos potenciales de dos regímenes de transición: el del sector público y el del Seguro Social. Y surge la duda acerca de cuál es la entidad que debe reconocer la pensión respectiva.*

*Si se considera que el régimen de transición aplicable es el del Instituto de Seguros Sociales, procedería a dar aplicación al régimen del ISS anterior a la Ley 100 de 1993, es decir el reglamento de pensiones del Seguro Social establecido en el Acuerdo 049 de 1990 aprobado por el Decreto 758 de 1990. En este caso la pensión la concedería el ISS, cuando los trabajadores cumplan 60 años de edad y acrediten un mínimo de 1000 semanas cotizadas.*

*En cambio, si se considera que el régimen de transición aplicable es el del sector público, procedería dar aplicación a la Ley 33 de 1985.*

*Así las cosas, en virtud del principio de favorabilidad se le debe aplicar el régimen de transición del sector público; y quien debe reconocer y en principio realizar el pago de la pensión de jubilación es la última entidad empleadora, por cuando el ISS no puede entenderse como caja de previsión.*

*No obstante, se debe subrayar que la pensión no queda indefinidamente a cargo de la entidad pública, pues al cumplirse los requisitos de pensión de seguro social, el trabajador debe reclamar su pensión a esa entidad de seguridad social y la entidad empleadora queda subrogada, correspondiéndole únicamente el mayor valor, si lo hubiere entre las dos pensiones."*

Anotándose, que tal principio de favorabilidad, a su vez, implica considerar el quantum pensional, a efectos de no vulnerar la condición más favorable del trabajador, siempre y cuando, claro está, se hayan probado los factores salariales que harían la diferencia.

### **2.3.2. El Ingreso base de Liquidación de la Pensión de jubilación, de los empleados del sector público, beneficiarios del Régimen de Transición - factores salariales de liquidación – Interpretación Jurisprudencial.**

Anteriormente, la sub regla de orden jurisprudencial, que había hecho carrera, era que todos aquellos factores o conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios, debían ser considerados al momento de calcular el Ingreso Base de Liquidación (IBL), ya que respondían al criterio de que era el pago percibido por un trabajo,

bajo el concepto de salario; excluyéndose así la taxatividad, que imperaba en ciertos fallos judiciales sobre el tema.

Sin embargo, la anterior postura fue modificada por la nueva línea jurisprudencial de las altas Cortes, en las que se interpreta que la liquidación del Ingreso Base de Liquidación (IBL) debe atender a lo dispuesto en el régimen general de pensiones contenido en la Ley 100 de 1993, y los factores salariales que se deben incluir en el IBL son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.

Así, se ha dicho, que para las personas beneficiarias del régimen de transición aplica la norma anterior, en cuanto a la edad, tiempo de servicio o número de semanas cotizadas y el “**monto**” de la pensión, excluyéndose el ingreso base de liquidación.

En relación con el **concepto de monto**, la Honorable Corte Constitucional ha identificado dos acepciones, una en el marco de los regímenes especiales y otra, como beneficio del régimen de transición. En efecto, la **Sentencia T-060 de 2016**<sup>20</sup>, reiteró que *“en cuanto a la primera, está concebida como el resultado de aplicar el porcentaje o tasa de reemplazo al promedio de liquidación del respectivo régimen; y la segunda como un privilegio legal para aquellos próximos a adquirir el derecho, pero que por razón de no haberlo consolidado, serían destinatarios de unas reglas específicas y propias de la pensión causada en vigencia de la transición, a través de las disposiciones contenidas en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 (...)”*.

Específicamente, como lo reseñó tal Tribunal en la **Sentencia T-078 de 2014**<sup>21</sup>, los incisos segundo y tercero del mencionado artículo 36, fijan las siguientes reglas en relación con el concepto de monto, aplicables para el reconocimiento de las pensiones que se pretendan causar en virtud del régimen de transición:

---

<sup>20</sup> M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>21</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

“... de: (i) liquidar la pensión con base en el tiempo restante o (ii) con el promedio de toda la vida laboral si fuere “**Inciso segundo**<sup>22</sup>- establece (i) los requisitos para acceder al régimen de transición - 40 años hombre / 35 mujer ó 15 años de tiempo de servicio-; (ii) los beneficios antes mencionados -edad, monto, y semanas o tiempo de servicio- y (iii) dispone que las demás condiciones y beneficios serán los de la Ley General de Pensiones.

**Inciso tercero**<sup>23</sup>- regula la forma de promediar el ingreso base de liquidación de aquellos beneficiarios del régimen de transición que están a menos de 10 años de consolidar el derecho, los cuales cuentan con la posibilidad superior. No obstante, no mencionó a los afiliados que estando dentro del régimen de transición les faltare más de 10 años para acceder al derecho pensional, por lo que se entiende que se rige por la ley general, es decir, el artículo 21 de la Ley 100/93”.

Sobre el particular, la Corte en cita, en la **Sentencia C-258 de 2013**<sup>24</sup>, al estudiar la constitucionalidad de la expresión “durante el último año” contenida en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, fijó una interpretación clara 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, sostuvo:

“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

---

<sup>22</sup> Artículo 36, inciso 2° de la Ley 100 de 1993: “La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley”

<sup>23</sup> Artículo 36, inciso 3° de la Ley 100 de 1993: “El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE (...)”.

<sup>24</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

*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”.*

Así las cosas, en aquella oportunidad se resolvió, declarar inexecutable la expresión cuestionada y condicionó la constitucionalidad del resto del precepto normativo, según las siguientes conclusiones:

*“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”.*

En síntesis, en la **Sentencia C-258 de 2013**, se consideró que el cálculo del ingreso base de liquidación bajo las reglas previstas en las normas especiales que anteceden al régimen de transición, **constituye la concesión de una ventaja que no previó el legislador al expedir la Ley 100 de 1993**, en la medida que el beneficio otorgado consiste en la aplicación ultractiva, de los regímenes a los que se encontraba afiliado el peticionario, pero solo en lo relacionado con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo, excluyendo el ingreso base de liquidación.

Ahora bien, el reconocimiento de una pensión de vejez o de jubilación con ocasión del régimen de transición sin tener en cuenta la reseñada hermenéutica del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, puede derivar en un

abuso del derecho<sup>25</sup> de quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas de los regímenes prestacionales preconstitucionales, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, tan Alto Tribunal ha aclarado que cuando, para estos efectos, se utilizan los conceptos del abuso del derecho y fraude a la ley, no se trata de establecer la existencia de conductas ilícitas o amañadas, sino del empleo de una interpretación de la ley que resulta contraria a la Constitución y como resultado de la cual, la persona accedió a una pensión, por fuera del sentido conforme a la Carta del régimen pensional y que produce una objetiva desproporción y falta de razonabilidad en la prestación.

Posteriormente la **Sentencia SU-230 de 2015** la Honorable Corte Constitucional señaló, que la Sentencia C-258 de 2013 no solo "*fijó unos parámetros determinados para el régimen especial dispuesto en la Ley 4<sup>ª</sup> de 1992*", sino que además, "*estableció una interpretación sobre la aplicación del IBL a los regímenes especiales sujetos a la transición del artículo 36 [de] la Ley 100*"<sup>26</sup>.

A su vez mencionó la **Sentencia T-078 de 2014**, en la que se expuso que "*la Sala Plena de la Corte en la Sentencia C-258 de 2013, estableció que el régimen de transición consiste en un beneficio de quienes hacen parte de regímenes especiales que consiste en la aplicación ultractiva de los requisitos de aquellos pero sólo los relacionados a la edad, tiempo de servicios y tasa de reemplazo, y no el ingreso base de liquidación -IBL*"<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> En la Sentencia C-258 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, se consideró que "*en términos generales, comete abuso del derecho: (i) aquél que ha adquirido el derecho en forma legítima, pero que lo utiliza para fines no queridos por el ordenamiento jurídico; (ii) quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico; (iii) el titular de un derecho que hace un uso inapropiado e irrazonable de él a la luz de su contenido esencial y de sus fines; y (iv) aquél que invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue*".

<sup>26</sup> Sentencia SU-230 de 2015, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, consideración jurídica No. 2.6.2.

<sup>27</sup> Sentencia SU-230 de 2015, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, consideración jurídica No. 2.6.3.2.

Concluyó entonces la Sala Plena de la Corte Constitucional en la **Sentencia SU-230 de 2015**, que “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”<sup>28</sup>.

En resumen, conforme a la posición de la Corte Constitucional, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, consagra un régimen de transición con el fin de salvaguardar las expectativas legítimas que pudieran verse afectadas, con la creación del sistema general de seguridad social. Dicho beneficio consiste, en la aplicación ultractiva de los regímenes a los que se encontraba afiliado el peticionario, pero solo en lo relacionado con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo, excluyendo el ingreso base de liquidación. Lo anterior, evita que se reconozcan pensiones con abuso del derecho.

Ahora, el Honorable Consejo de Estado había manifestado un criterio que disiente de la regla jurisprudencial fijada en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 sobre el IBL en el régimen de transición, en el sentido, de que para las personas beneficiarias del régimen de transición, aplicaba íntegramente la norma anterior, en cuanto a la edad, el tiempo de servicio, número de semanas cotizadas y el monto de la pensión y que la palabra “monto”, dispuesta en el inciso 2º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, no estaba haciendo alusión, únicamente, al porcentaje contemplado en el régimen anterior, sino a los factores a tener en cuenta para establecer el ingreso base de liquidación y aducen la necesidad<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Sentencia SU-230 de 2015, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, consideración jurídica No. 2.6.4.

<sup>29</sup> Este criterio se expresa en sentencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado como las del 24 de junio de 2015, Radicado No. 25000-23-25-000-2011-00709-01; 17 de julio de

No obstante, la anterior postura fue modificada por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en reciente Sentencia de Unificación de fecha 28 de agosto de 2018<sup>30</sup>, en la que fijó la **Regla Jurisprudencial sobre el IBL en el régimen de transición**, así:

*“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.*

*- 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 cobija a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pues fueron exceptuados del Sistema*

---

2013, Radicado No. 25000-23-25-000-2010-00898-01; 26 de julio de 2012, Radicado No. 25000-23-25-000-2009-00174-01; 15 de marzo de 2012, Radicado No. 25000-23-25-000-2008-00863-01.

<sup>30</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.

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>31</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 1° 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 sea diciona 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 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

---

<sup>31</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 [...]”.

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".

Tal como se advierte, la Sala Plena del Consejo de Estado cambió las reglas para liquidar la pensión de las personas cobijadas por el régimen de transición, señalando para tal efecto, que el periodo para liquidar las pensiones es: **i)** Si faltare menos de diez años para adquirir el derecho a la pensión, el IBL será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior; y **ii)** Si faltare más de diez años, el IBL será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión. En ambos casos, el IBL, será actualizado anualmente con base en la variación del índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

Así mismo, establece que los factores salariales a incluir en el IBL son únicamente aquellos sobre los cuales se hayan efectuado aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.

Con base en las citadas posturas de las Altas Cortes, procede esta Colegiatura a resolver el presente asunto.

#### **2.4. Caso concreto.**

En el *sub lite* se encuentra demostrado de conformidad con el acervo probatorio que reposa en el expediente, los siguientes supuestos fácticos relevantes:

- Mediante **Resolución No. RDP 000614 del 28 de marzo de 2012**<sup>32</sup>, la Unidad Administrativa de Gestión Pensional "UGPP" le reconoció al señor ANTOLÍN ESTEBAN RUÍZ VILLERO, pensión de jubilación en cuantía de \$1.232.500, efectiva a partir del 1º de enero de 2010. Dicha liquidación se efectuó con el 78.93% sobre un ingreso base de liquidación conformado por el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado o aportado el interesado entre el 1º de enero de 2000 y el 30 de diciembre de 2009, conforme al artículo 21 de la Ley 100 de 1993.

Se tomaron como factores salariales, la asignación básica y la bonificación por servicios prestados.

- A través de la **Resolución No. RDP 040266 del 30 de septiembre de 2015**<sup>33</sup>, la UGPP le reliquida la pensión de vejez al señor ANTOLÍN ESTEBAN RUÍZ VILLERO, en cuantía de \$2.505.244, efectiva a partir del 1º de febrero de 2015. Dicha liquidación se efectuó con el 78.00% sobre un ingreso base de liquidación conformado por el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado o aportado el interesado, entre el 1º de febrero de 2005 y el 30 de enero de 2015.

---

<sup>32</sup> Folios 20 – 24, cuaderno de primera instancia.

<sup>33</sup> Folios 13 - 19, cuaderno de primera instancia.

Se tomaron como factores salariales, la asignación básica y la bonificación por servicios prestados.

-. Contra la anterior resolución se interpuso recurso de apelación, pero fue confirmada mediante **Resolución No. RDP 008373 de 24 de febrero de 2016**<sup>34</sup>, en la cual se dijo que conforme a la interpretación de la jurisprudencia constitucional, el inciso 2º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, cuando dice “*conservar el monto pensional del régimen anterior*”, solo se refiere a la tasa de reemplazo, pero que el ingreso base de liquidación será el establecido por el inciso 3º de la misma normatividad.

Y en cuanto a los factores salariales aducidos por el solicitante, señala, que los mismos no se encuentran establecidos en el Decreto 1158 de 1994, por lo tanto, no son tenidos en cuenta como base para para calcular la liquidación de dicha pensión.

El demandante acusa los anteriores actos, pues, considera que tiene derecho a la reliquidación pensional con aplicación íntegra de la Ley 33 de 1985, es decir, que se aplique el 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

El A-quo, declara la nulidad de las resoluciones acusadas y en consecuencia ordena a la UGPP, a que reliquide la pensión del actor con base en lo establecido en la Ley 33 y 62 de 1985, es decir, con el 75% del salario promedio devengado durante el último año de servicio, incluyendo la asignación básica, la prima de vacaciones y la prima de navidad.

La parte demandante recurre la anterior decisión, en tanto no se le ordena la reliquidación pensional con la inclusión de los factores salariales denominados bonificación por servicios prestados y prima de servicios; además se solicita se corrija la fecha en que adquirió su status pensional.

---

<sup>34</sup> Folios 9 - 12, cuaderno de primera instancia.

Por su parte la entidad demandada, recurre tal decisión, en tanto considera que el actor no tiene derecho a la reliquidación pensional, pues, al ser beneficiario del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993, le resulta aplicable la Ley 33 de 1985, pero solo en lo que respecta a la edad, el tiempo de servicio y el monto de pensión. Además, los únicos factores salariales a tener en cuenta al momento de calcular el IBL son los establecidos en el Decreto 1158 de 1994; por lo cual, ordenar que se incluyan factores que se encuentren por fuera de la lista taxativa de este decreto, se hace desajustado a derecho, además de contrariar lo dispuesto por la Corte Constitucional.

Además aduce, que al actor se le reconoció y liquidó la pensión de vejez conforme a lo preceptuado en el artículo 34 de la Ley 100 de 1993, en un monto del 78.93%; norma que le resulta más favorable que la Ley 33 de 1985.

Atendiendo al anterior recuento probatorio y al análisis de las demás pruebas obrantes en el plenario, esta Sala considera que la decisión de primera instancia debe ser **revocada**, en atención a las siguientes consideraciones:

El señor ANTOLÍN ESTEBAN RUÍZ VILLERO, nació el 8 de noviembre de 1944<sup>35</sup> y prestó sus servicios en el **Hospital Universitario de Sincelejo**, en el cargo de Médico General, Código 211, Grado 25, desde el 25 de enero de 1977 al 20 de octubre de 2011<sup>36</sup>.

Fue reintegrado desde el 1º de enero de 2012 y laboró hasta el 31 de enero de 2015. Devengó además del sueldo básico mensual y la bonificación por servicios prestados, los siguientes factores salariales: **bonificación por servicios prestados, prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad, bonificación especial de recreación**<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Según se aprecia en la copia de la cédula de ciudadanía. Folio 19, cuaderno de primera instancia.

<sup>36</sup> Según copia del certificado visible a folio 26 del cuaderno de primera instancia.

<sup>37</sup> Según copia del certificado visible a folio 27 del cuaderno de primera instancia.

Del anterior recuento probatorio, se demuestra, que al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, el señor ANTOLÍN ESTEBAN RUÍZ VILLERO contaba con más de 40 años de edad y más de 15 años de servicios, por lo que en virtud del art. 36 de la Ley 100 de 1993, puede predicarse que se encontraba en régimen de transición, por ende, podía aplicarse el contenido de la Ley 33 de 1985.

Así mismo, como quedó antes visto, al actor le fue reconocida una pensión, por haber cumplido status jurídico de pensionado el 18 de octubre de 2001, fecha en la que cumplió los 55 años de edad.

Ahora bien, como quiera que la controversia radica en establecer los factores salariales a tener en cuenta, a efectos de la reliquidación pretendida, es menester reiterar, como bien se deja sentado en el marco normativo, que las pretensiones formuladas no resultan procedentes, en virtud de que para tal efecto, la interpretación adecuada del art. 36 de la ley 100 de 1993, conlleva a que los factores salariales a considerar, son los que se señalan a partir de la mencionada Ley 100 de 1993, concretamente, los determinados en el art. 1º del Decreto 1158 de 1994, por demás conteste con la Ley 62 de 1985<sup>38</sup>, si se reclama la aplicación de la Ley 33 de 1985<sup>39</sup>, el que a la letra dice:

*“ARTICULO 1o. El artículo 6o del Decreto 691 de 1994, quedará así:*

---

<sup>38</sup> **“Artículo 1º.** Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión, deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha Caja, ya sea que su remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión. Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio. En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes”.

<sup>39</sup> No pasa por alto la Sala, que en la demanda, el actor señala haber cotizado al ISS, lo que daría lugar a pensar en la posibilidad de otro régimen pensional (Acuerdo 049 de 1990); empero, la propuesta inserta en la demanda, conlleva a que el análisis respectivo se centre en lo que dice la presente decisión.

"Base de Cotización". El salario mensual base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:

- a) La asignación básica mensual;
- b) Los gastos de representación;
- c) La prima técnica, cuando sea factor de salario;
- d) Las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario.
- e) La remuneración por trabajo dominical o festivo;
- f) La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna;
- g) La bonificación por servicios prestados;..."

En virtud de lo anterior, este Tribunal acoge lo expuesto por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en la Sentencia T – 39 de 2018 y Sentencia de Unificación de fecha 28 de agosto de 2018, respectivamente y en las cuales, se desvirtúan de manera clara y precisa los argumentos que anteriormente habían servido de base para ordenar la reliquidación pensional prevista en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, lo que a su vez implica, que se cierra el paso para retomarlos o esgrimirlos, pues, ya fueron consideradas por las Altas Corporaciones, tal como quedó visto en el marco normativo indicado<sup>40</sup>. La anterior postura, indiscutiblemente conlleva a que las pretensiones de la demanda en los términos solicitados por el actor, deban ser despachadas desfavorablemente.

En todo caso, debe advertirse, que la entidad demandada en el acto que reliquida la pensión - Resolución No. RDP 040266 del 30 de septiembre de 2015, calcula el Ingreso Base de Liquidación, aplicando un 78.00% del promedio de lo devengado entre el 1º de febrero de 2005 y el 30 de enero de 2015, último salario aportado, tomado como factores salariales la **asignación básica y la bonificación por servicios prestados**.

Esta Colegiatura considera que tal reliquidación pensional, resulta más favorable a la parte actora, frente a la reliquidación que habría de realizarse

---

<sup>40</sup> Véase que la sentencia del Consejo de Estado, del 28 de agosto de este año, dejó sentado que sus efectos aplican solo para las pensiones que están próximas a liquidarse o aquellas frente a las cuales están en curso demandas.

acogiendo la última postura jurisprudencial de las altas Cortes, para el caso de los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985. Pues, véase, que en el caso particular del accionante, la liquidación de la pensión se efectuaría aplicando la tasa de reemplazo equivalente al 75%, sobre el IBL correspondiente al promedio de los salarios o rentas sobre los cuales cotizó 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>41</sup>. Y los factores salariales a tener en cuenta, serían los señalados en el Decreto 1158 de 1994.

Lo antes considerado conlleva indefectiblemente, a que no prospere la solicitud presentada por el demandante en su recurso de apelación, ya que al no ser procedente la reliquidación pensional, no hay lugar a verificar la inclusión y exclusión de nuevos factores salariales.

En ese orden de ideas, esta Sala concluye que la decisión de primera instancia, que ordenó la reliquidación pensional, debe ser revocada, conforme lo antes expuesto; procediéndose en su lugar, a negar las pretensiones de la demanda.

### **3. CONDENA EN COSTAS.**

En relación con las costas, para este caso en particular, dadas las especiales circunstancias en que se obtiene el fallo, la Sala acoge el criterio del Honorable Consejo de Estado contenido en la sentencia del 18 de julio de 2018, C. P. Dr.: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Radicación número: 68001-23-33-000-2013-00689-01(3300-14), Actor: ISABEL VEGA BELTRÁN, Demandado: MUNICIPIO DE RIONEGRO (SANTANDER), Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en la cual se dijo:

*“Esta Subsección en providencia con ponencia del suscrito*

---

<sup>41</sup> Subregla aplicable, en tanto la Ley 100/1993 entró en vigencia el 1º de abril de 1994, y el señor Antolín Ruíz adquirió su estatus de pensionado el 18 de octubre de 2001.

ponente<sup>42</sup> sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA; en aquella oportunidad se señaló como conclusión, lo siguiente:

a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «subjetivo» –CCA- a uno «objetivo valorativo» –CPACA-.

b) Se concluye que es «objetivo» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

c) Sin embargo, se le califica de «valorativo» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.

f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP<sup>43</sup>, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia".

Por tanto y en ese hilo argumentativo, en el presente caso, al tratarse de un pensionado que fue vencido en juicio, a raíz de un cambio sustancial en la

---

<sup>42</sup> Al respecto ver sentencias de 7 de abril de 2016, Expedientes: 4492-2013, Actor: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, Actor: José Francisco Guerrero Bardi.

<sup>43</sup> «**ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: [...]»

jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, respecto a la interpretación sobre los factores que deben tenerse en cuenta para liquidar su pensión, que se presenta con posterioridad a la radicación de la demanda y en desarrollo del trámite procesal, aunado a que las actuaciones adelantadas por el accionante son las que normalmente se esperan al interior de un proceso, la Sala se abstendrá de imponer costas.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia adiada 27 de octubre de 2017, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Sincelejo, de conformidad con las razones señaladas en la parte motiva de esta decisión. En consecuencia, se dispone: "**NEGAR** las pretensiones de la demanda".

**SEGUNDO: NO CONDENAR** en costas de primera instancia a la parte demandante, conforme lo anotado.

**TERCERO:** Ejecutoriado este proveído, envíese el expediente al Juzgado de origen para lo de su resorte. **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobada en sesión de la fecha, Acta No. 0012/2019

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**

**ANDRÉS MEDINA PINEDA**