



13001-33-33-004-2015-00324-01

Cartagena de Indias D. T. y C., veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13001-33-33-004-2015-00324-01
Accionante	HERNANDO ANTONIO LORA BARRIOS
Accionada	NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - UGPP
Tema	RELIQUIDACIÓN PENSIONAL
Magistrada Ponente	JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

Procede la Sala Fija No. 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada UGPP contra la sentencia de fecha veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, que accedió a las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES

1. La demanda¹.

1. Hechos relevantes planteados por el accionante.

Se señalan como fundamentos fácticos de la demanda los que se relata a continuación:

1. El día 26 de noviembre de 2008, el señor HERNANDO LORA BARRIOS, solicitó el reconocimiento y pago de su pensión de vejez ante la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL- EN LIQUIDACIÓN, por haber reunido todos y cada uno de los requisitos exigidos en la Ley 33 de 1985, es decir 20 años de servicio y 55 años de edad.
2. Por medio de la Resolución PAP 029815 del 14 de diciembre de 2010 ante la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL- EN LIQUIDACIÓN, resolvió reconocer la prestación económica a partir del día 1 de septiembre de 2008, liquidándole la pensión con el 75% del IBL, conformado por el promedio de los salarios o rentas que aportó o cotizó durante el 1 de septiembre de 1998 y el 31 de agosto de 2008.
3. El 22 de febrero de 2011 el señor HERNANDO LORA BARRIOS interpuso recurso de reposición contra la Resolución PAP 029815 14 de diciembre de 2010, manifestando que la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL- EN LIQUIDACIÓN, debió reconocer la pensión de vejez conforme el 90% de la

¹ Folios 1-28 cdr.1



13001-33-33-004-2015-00324-01

asignación de su salario y no en el 75% reconocido en el acto administrativo, lo cual lo consideró lesivo desde el punto de vista económico y moral.

4. *LA CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL- EN LIQUIDACIÓN, desató el recurso interpuesto y por medio de la Resolución PAP 052120 del 6 de mayo de 2011, resolvió confirmar la Resolución PAP 029815 del 14 de diciembre de 2010, por considerar que la prestación pensional está debidamente reconocida conforme lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993. Declarando a su vez improcedente el recurso de apelación también interpuesto.*
5. *Por medio de memorial de fecha 9 de agosto de 2012, se presentó ante la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES – UGPP, reclamación administrativa con el objetivo que fuere reconocida la reliquidación de la pensión de vejez reconocida por la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL- EN LIQUIDACIÓN conforme lo establecido en el artículo 1 de la Ley 33 de 1985.*
6. *La petición de reliquidación fue desatada por la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL– UGPP, la cual por medio de Resolución RDP 018647 del 7 de diciembre de 2012, notificada por medio de edicto el día 28 de diciembre de la misma anualidad, manifestó que el señor HERNANDO LORA BARRIOS había adquirido el estatus de pensionado el día 28 de agosto de 2008 conforme lo establecido en la Ley 100 de 1993.*

1.2 Las pretensiones de la demanda

En síntesis solicita que se declare la nulidad parcial de la Resolución PAP 029815 del 14 de diciembre de 2010, proferido por la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL- EN LIQUIDACIÓN, por medio de la cual se reconoció pensión de vejez como servidor público al señor HERNANDO LORA BARRIOS.

Así mismo, solicita que se declare la nulidad de la Resolución PAP 052120 del 06 de mayo de 2011, proferido por la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL- EN LIQUIDACIÓN, por medio de la cual se recurso de reposición interpuesto por el señor HERNANDO LORA BARRIOS en contra de la Resolución PAP 029815 del 14 de diciembre de 2010.

De igual manera, solicita que se declare la nulidad de la Resolución RDP 018647 del 7 de diciembre de 2012 proferida por la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL– UGPP, por medio de la cual se negó la reliquidación de la pensión de vejez con la inclusión de todos los factores salariales y desde la fecha del retiro del servicio.



13001-33-33-004-2015-00324-01

En calidad de restablecimiento del derecho, solicita se condene a reliquidar la pensión de vejez conforme lo establecido en el artículo 1 de la Ley 33 de 1985.

A su vez, solicita se condene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP, a cancelar en favor del señor HERNANDO LORA BARRIOS, los retroactivos pensionales que resulten de la reliquidación de las mesadas pensionales desde el momento en el cual adquirió el derecho pensional.

1.3 Normas violadas y concepto de violación.

La parte demandante señala como normas violadas el artículo 36 la Ley 100 de 1993. El artículo 1 de la Ley 33 de 1985.

Manifiesta que se le han vulnerado los derechos adquiridos de la demandante con arreglo a lo establecido en el régimen anterior, pues no se ha dado aplicación integral a la ley 33 de 1985, en la liquidación pensional, y no tuvo en cuenta el artículo 36 de la Ley 1000 de 1993 toda vez que se ha negado la reliquidación de la pensión de vejez con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios.

2. Contestación de la demanda

2.1. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO²

Esta entidad presentó escrito de contestación dentro del término concedido para ella, oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, toda vez que la entidad no profirió los actos administrativos atacados, así como tampoco se encuentra facultada legal ni constitucionalmente para asumir las obligaciones que el accionante pretende le sean impuestas.

Por lo anterior, no puede esta entidad, asumir obligaciones que por Ley pertenecen a otra, lo que a su vez trae como consecuencia la incompetencia por parte del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO para el reconocimiento de pensiones, reliquidaciones, indexaciones, reajuste e incrementos de porcentajes en mesada pensional, pagos de auxilios funerarios o inclusiones en nómina de pensionados.

Propuso como excepción previa, las siguientes:

- INDEBIDA REPRESENTACIÓN DE LA NACIÓN
- FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.
- EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO NO ES ADMINISTRADORA DE PENSIONES.

² Folios 42-52 cdr.1





13001-33-33-004-2015-00324-01

- IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN FRENTE AL MINISTERIO DE HACIENDA AL NO EXISTIR ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO POR ESTA ENTIDAD.

Propuso como excepción de fondo, las siguientes:

- UNA SENTENCIA DESFAVORABLE AL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO VULNERARÍA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.
- UNA SENTENCIA DESFAVORABLE AL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO VULNERARÍA EL ASPECTO PRESUPUESTAL.

2.2. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL -UGPP³

Esta entidad dio contestación a la demanda, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. Al respecto manifestó que la liquidación de la pensión de vejez se profirió de conformidad con las normas aplicables y vigentes, las cuales no contemplan los factores invocados por la parte actora.

Manifiesta que en el caso particular se dio aplicación a los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, manteniendo el régimen anterior en cuanto a la edad, tiempo de servicios y monto, pero en relación con el Ingreso Base de Liquidación se debe tener en cuenta lo señalado en los Decretos 691 de 1994 y 1158 de 1994, a través de los cuales se ordenó la incorporación de los servidores públicos en el nuevo Sistema General de Pensiones quedando sujetos al nuevo tratamiento que debía tener el Ingreso Base de Cotización, estableciendo estos, además, en forma taxativa, los factores salariales a tener en cuenta, sobre los cuales se liquidó la prestación de la parte actora.

Menciona que esta posición, guarda respaldo con lo señalado por la Corte Constitucional, como máximo órgano de lo constitucional, en las sentencias C-258 de 2013 y SU 230 de 2015, cuya *ratio decidendi* es de obligatorio cumplimiento por las autoridades públicas y judiciales. Por último presenta las excepciones de inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido, buena fe, prescripción, falta de cotización de factores e inexistencia de la indexación para el caso.

Propuso como excepción, las siguientes:

- PRESCRIPCIÓN
- INEXISTENCIA DE LA CAUSA PRETENDI Y COBRO DE LO NO DEBIDO.
- FALTA DEL DERECHO PARA PEDIR
- BUENA FE
- FALTA DE COTIZACIÓN DE FACTORES SALARIALES
- INEXISTENCIA DE LA INDEXACIÓN PARA EL CASO.
- LA GENÉRICA.

³ Folios 53-80 cdr.1



13001-33-33-004-2015-00324-01

3. Sentencia de Primera Instancia⁴

Mediante sentencia de fecha veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, resolvió acceder a las pretensiones de la demanda, por considerar principalmente que el accionante tiene derecho a que se reliquide el monto de su pensión, con el 75% del promedio de todos los factores devengados en el año inmediatamente anterior a su retiro definitivo del servicio, incluyendo los factores salariales devengados, con excepción de la bonificación por recreación, debiendo pagar la diferencia que resulte desde el 10 de agosto de 2009, toda vez que operó el fenómeno de la prescripción de las diferencias de las mesadas pensionales anteriores a esa fecha.

4. Recurso de Apelación⁵

La parte demandada UGPP interpuso recurso de apelación dentro del término conferido para ello, argumentando principalmente que el régimen de transición contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 solamente contempló la edad, tiempo y monto de la prestación, conforme al régimen anterior, pero lo que hace referencia al IBL debe de hacerse conforme lo indica el artículo 21 y el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta los factores establecidos en el decreto 1158 de 1994.

Lo anterior, con sustento en lo definido por la Honorable Corte Constitucional en las sentencias C-258 del 2013 y SU 230 del 2015, que ratificó la anterior posición.

Así las cosas, solicita se revoque la sentencia de primera instancia y se despache desfavorablemente las pretensiones de la demanda.

5. Trámite procesal segunda instancia

Con auto de fecha veinticinco (25) de mayo de dos mil dieciocho (2018)⁶, se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandada UGPP. Mediante auto del treinta (30) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)⁷, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

6. Alegaciones

La entidad demandada -UGPP- presentó alegatos de conclusión, ratificándose en lo expuesto en el escrito de contestación y de apelación.

La Parte Demandante no presentó alegatos de conclusión.

⁴ Folios 125-135 cdr.1

⁵ Folios 137-145 cdr.1

⁶ Folio 4 cdr.2

⁷ Folio 10 cdr.2



7. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público no rindió concepto de fondo.

II. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia se ejerció el control de legalidad ordenado por el artículo 207 CPACA. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver la alzada.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA, el Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

2. ASUNTO DE FONDO

2.1. Problema jurídico.

La Sala encuentra que el problema jurídico se concreta en el siguiente cuestionamiento:

¿Tiene derecho la demandante a que su pensión sea re liquidada con inclusión de todos los factores percibidos en el último año de servicios, por ser beneficiaria del régimen de transición pensional consagrado en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, teniendo en cuenta el IBL consagrado en el régimen anterior?

3. Tesis de la Sala

La Sala sustentará que en materia pensional, el régimen de transición establecido en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, comprende exclusivamente la edad, el tiempo y el monto, pero no el ingreso base de liquidación –IBL–, el cual debe ser calculado con base en lo contemplado en el inciso tercero de esta norma y en lo señalado en su artículo 21, de acuerdo con la interpretación constitucional realizada en las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, por la Corte Constitucional, precedentes constitucionales de obligatorio cumplimiento, pues fueron dictados por el órgano encargado de la salvaguarda de la Constitución, cuyos pronunciamientos deben entenderse como parte íntegra de la misma norma suprema. Por lo tanto, la parte demandante no tiene derecho a la reliquidación



13001-33-33-004-2015-00324-01

con inclusión de todos los factores salariales, toda vez que el IBL debe calcularse conforme al régimen general de pensiones.

Por lo anterior, habrá lugar a revocar la sentencia de primera instancia, por las razones que se expondrán a continuación.

4. Marco normativo y jurisprudencial.

4.1. La seguridad Social como derecho fundamental

El Derecho a la seguridad social, ha sido entendido⁸ desde dos perspectivas constitucionales, de una parte, como un servicio público que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, el cual debe responder a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad; y por otro lado, como un derecho fundamental irrenunciable en cabeza de todos los ciudadanos.

También se ha señalado que de este derecho se desprende el derecho a la pensión de jubilación, que consiste en recibir el goce efectivo de una mesada calculada de acuerdo con los factores dispuestos por la ley para la situación de cada persona. Se trata de un derecho fundamental que tiene como objeto brindar las condiciones económicas para la vida digna de quienes han trabajado por mucho tiempo y que llegan a una edad avanzada⁹.

Bajo esta perspectiva, la garantía y goce de la pensión, como derecho fundamental integral de la seguridad social, debe ser estudiado y aplicado desde una perspectiva constitucional, bajo los principios de universalidad y solidaridad, a la luz de la e interpretación constitucional.

4.2. El Precedente Constitucional

La Corte Constitucional tiene a su cargo "*la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución*¹⁰", así pues, es la encargada de fijar los efectos de los derechos fundamentales y determinar el sentido en que debe interpretarse la norma Superior¹¹.

En la sentencia SU-354 de 2017, la Corte Constitucional manifestó que la interpretación de la Constitución tiene como propósito principal orientar el ordenamiento jurídico hacia los valores y principios Constitucionales, por lo que no reconocer el alcance vinculante de los fallos, genera en nuestro ordenamiento jurídico falta de coherencia y contradicciones entre la normatividad y la Carta.

Así pues la máxima autoridad constitucional ha señalado que en los fallos de constitucionalidad, su carácter obligatorio se desprende de los efectos *erga omnes*, así como de la cosa juzgada constitucional de que están revestidos¹²; por

⁸ Sentencia T-039 de 2017

⁹ sentencia T-013 de 2011.

¹⁰ Artículo 241 Constitución Política de Colombia.

¹¹ Sentencia T-018 de 2018

¹² Artículo 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.



13001-33-33-004-2015-00324-01

ello, se ha precisado que las razones o motivos de la decisión de las sentencias de juicio abstracto contienen la solución constitucional a los problemas jurídicos estudiados, y por tal razón, deben ser atendidas por las autoridades judiciales, para que la aplicación del derecho sea conforme a la Carta Política¹³.

En torno a los fallos de revisión de tutela, se ha referido que el respeto de su *ratio decidendi*, logra la concreción de los principios de igualdad en la aplicación de la ley y la confianza legítima. Igualmente, se ha destacado que cuando se trata de sentencias de unificación y de control abstracto de constitucionalidad, basta un pronunciamiento para que exista un precedente, lo anterior debido a que *“las primeras, unifican el alcance e interpretación de un derecho fundamental para casos que tengan un marco fáctico similar y compartan problemas jurídicos y, las segundas, determinan la coherencia de una norma con la Constitución Política”*¹⁴.

En este orden, el desconocimiento del precedente constitucional, *“independientemente del tipo de defecto en el que se clasifique, es decir, como defecto autónomo o como modalidad de defecto sustantivo, no solo conlleva la trasgresión de las garantías fundamentales a la igualdad y al debido proceso, sino que también vulnera el principio de supremacía constitucional.”*¹⁵

De conformidad con lo expuesto, el precedente Constitucional debe ocupar un lugar privilegiado en el análisis del caso por parte del juez de la causa, pues de lo contrario, se quebrantan los principios Constitucionales de la igualdad y la supremacía de la Carta Política, y es que para quienes administran justicia, respetar la jurisprudencia de la máxima corporación constitucional es un deber, especialmente, porque es a través de la función jurisdiccional de la Corte Constitucional que se garantiza la eficacia de los derechos constitucionales a los asociados¹⁶.

4.3. Posiciones de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en Materia de liquidación pensional en régimen de transición.

La ley 100 de 1993, contempló un régimen de transición pensional, para efectos de garantizar derechos consolidados con base en normas anteriores, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 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 (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

¹³ Sentencia T-410 de 2014

¹⁴ Sentencia T-233 de 2017.

¹⁵ Ibídem

¹⁶ T-410 de 2014.



13001-33-33-004-2015-00324-01

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 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." (Texto subrayado fuera del original).

En tal sentido, dicho beneficio está dirigido a: i) Mujeres con treinta y cinco (35) o más años de edad al 1° de abril de 1994; ii) hombres con cuarenta (40) o más años de edad al 1° de abril de 1994; iii) hombres y mujeres que independientemente de la edad, acrediten quince (15) años o más de servicios cotizados al 1° de abril de 1994.

Respeto de este beneficio, la Corte Constitucional ha venido abordando su estudio para determinar el alcance del mismo, de acuerdo con las disposiciones constitucionales superiores, es así como en la sentencia **C-168 de 1995**, determinó que sin importar cuál era la vinculación anterior, las personas serían beneficiarias del régimen de transición cuando cumplieran los requisitos de edad, tiempo de servicio o semanas cotizadas, pero las demás condiciones para acceder al derecho pensional, serían las fijadas en la Ley 100 de 1993.

En el mismo sentido, en la sentencia **C-258 de 2013**, la Corte estudió la constitucionalidad de la expresión "durante el último año" contenida en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, y efectuó una interpretación de la aplicabilidad del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, determinando que el Ingreso Base de Liquidación no fue un aspecto sometido a transición y advirtió además que no consideraba que existiera 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".

Por su parte, en la sentencia **T-078 de 2014**, la Corte Constitucional reafirmó el precedente de la sentencia C-258 de 2013, al establecer que el monto de la pensión se fijaba con base en lo dispuesto en el régimen especial, mientras que el ingreso base de liquidación se aplicaba de forma independiente al monto y con sujeción a lo previsto en el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

En el **Auto 326 de 2014**, la Sala Plena de la Corte Constitucional, ratificó el alcance de la sentencia C-258 de 2013 al manifestar que la *ratio decidendi* de esta providencia interpretó las normas que regulan la aplicación del régimen de transición y estableció que el modo de promediar la base de liquidación no podía ser la estipulada en la legislación anterior, ya que la transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y excluye el promedio de liquidación.

Con posterioridad, en la **SU-230 de 2015**, la Corte Constitucional estudió una acción de tutela que pretendía proteger los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, seguridad social y al mínimo vital, frente a una liquidación



13001-33-33-004-2015-00324-01

pensional realizada con base en el promedio de los salarios devengados durante los últimos 10 años (artículo 36 de la Ley 100 de 1993), y no teniendo en cuenta el promedio de los salarios devengados en el último año (artículo 1º de la Ley 33 de 1985), donde concluyó que a partir de la sentencia C-258 de 2013, la Corte realizó consideraciones generales y fijó una interpretación en abstracto del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de establecer que el IBL no es un aspecto de la transición y, por lo tanto, son las reglas contenidas en el régimen general las que deben observarse para determinar el monto pensional con independencia del régimen especial al que pertenezca.

En igual sentido, en la sentencia **SU-427 de 2016** se dispuso que el reconocimiento de una pensión de vejez o de jubilación con ocasión del régimen de transición sin tener en cuenta la hermenéutica del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 realizada por la sentencia C-258 de 2013 al igual que en la sentencia **SU-210 de 2017**, se mantuvo la consideración sobre la aplicación del IBL de conformidad con lo prescrito en la Ley 100 de 1993.

En contraste con lo anterior, ha sido posición reiterada del Consejo de Estado, máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa, el entender que los beneficiarios del régimen de transición pensional deben ser liquidados en su integralidad con el régimen que los cobija, señalando para el efecto que el ingreso base de liquidación hace parte del mismo, y por tanto debe estar conformado con todos los emolumentos percibidos en el último año de servicios del empleado.

Esta posición fue reafirmada y unificada mediante la sentencia de 25 de febrero de 2016¹⁷ en la cual se mantuvo la posición adoptada en la sentencia de unificación de 4 de agosto de 2010, sobre la aplicabilidad del régimen de transición y liquidación de la pensión en el régimen de transición con todos los factores, específicamente se señaló lo siguiente:

"(...) el criterio invariable de esta Corporación, sostenido en forma unánime por más de veinte años, ha sido y es que el monto de las pensiones del régimen de transición pensional del sector oficial comprende la base (generalmente el ingreso salarial del último año de servicios) y el porcentaje dispuesto legalmente (que es por regla general el 75%). La única excepción a este criterio la constituyen las pensiones de Congresistas y asimilados, regidas por la Ley 4ª de 1992, en virtud de la cosa juzgada constitucional establecida en la sentencia C-258 de 2013, pues conforme a la parte resolutive de la referida sentencia de control constitucional, "las reglas sobre ingreso base de liquidación (IBL), aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso.

Mantiene el Consejo de Estado las razones que sustentan su postura tradicional con respecto al ingreso base de las pensiones del régimen de transición, así:

1) 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.

¹⁷ Exp. 2013-01541 (4683-2013).





13001-33-33-004-2015-00324-01

2) Esta interpretación ha sido compartida en múltiples sentencias 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".

3) **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.**

4) **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.

5) **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 predicán 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**



13001-33-33-004-2015-00324-01

hace notorio y protuberante el desconocimiento de los principios de igualdad y de progresividad.»

Ahora bien, en reciente pronunciamiento del 28 de agosto de 2018¹⁸, la Sala Plena del Consejo de Estado modifico la posición jurisprudencial que venía fijada por la Sección Segunda de dicha Corporación, en la cual se inclinó por la posición adoptada por la Corte Constitucional, pero conservando algunos matices particulares, en dicho pronunciamiento señalo la Alta Corporación:

"Primero: Sentar como jurisprudencia del Consejo de Estado frente a la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que consagra el régimen de transición pensional, lo siguiente:

1. 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.

2. 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.

3. 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."

En este orden, se observa que venían coexistiendo dos posiciones interpretativas sobre la aplicación del régimen de transición pensional en la liquidación de la asignación, no obstante dado el reciente pronunciamiento del Consejo de Estado que se ha inclinado sustancialmente en dirección a la tesis sostenida por la Corte Constitucional, resulta claro que se debe continuar acogiendo el criterio adoptado

¹⁸ Radicado 52001-23-33-000-2012-00143-01.



13001-33-33-004-2015-00324-01

como precedente constitucional por la H. Corte Constitucional, el cual se viene aplicando por la Sala incluso desde antes del pronunciamiento del 28 de agosto de 2018, lo cual se acompasa con la nueva postura del Consejo de Estado, dado que la Corte Constitucional en este sentido ha creado una regla de interpretación que no puede ser desconocida por el operador judicial, toda vez que se trata de una extensión misma del texto constitucional, según la cual, el monto de la pensión reconocida en favor de quienes son beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, no puede calcularse conforme al IBL estipulado en la legislación anterior, sino al previsto en el inciso tercero de la referida norma, regla que fijó en la sentencia C-258 de 2013 y que hizo extensiva en la sentencia SU-230 de 2015.

En este orden se tiene que los beneficiarios del régimen de transición pensional, en cuanto al IBL para su liquidación se debe efectuar con base en lo señalado en el inciso tercero del artículo 36 de la ley 100 de 1993, y conforme al artículo 21 de esta norma, sobre los factores efectivamente cotizados y de acuerdo a lo contemplado en el decreto reglamentario 1158 de 1994, y teniendo en cuenta los diez últimos años de servicios si el tiempo faltante para adquirir el derecho fuere inferior a este lapso, o en todo el tiempo cotizado si el tiempo faltante fuere superior.

5. EL CASO CONCRETO.

5.1 Hechos relevantes probados.

En el proceso quedaron acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del problema jurídico:

- El señor HERNANDO ANTONIO LORA BARRIOS prestó sus servicios como en el Distrito Integrado de Salud en el cargo de Técnico Administrativo hasta el 05 de junio de 1997. El día 06 de junio de 1997 fue transferido al Departamento Administrativo de Salud – DADIS hasta el día 15 de octubre de 2001. A partir del 16 de octubre de 2001 fue incorporado a la ESE Hospital Local de Cartagena de Indias con efectos fiscales desde el 01 de septiembre de 2001 sin solución de continuidad hasta el día 31 de agosto de 2011, según consta en certificación expedida por el profesional universitario de la ESE Hospital Local de Cartagena de Indias.¹⁹
- El señor HERNANDO ANTONIO LORA BARRIOS nació el día 28 de agosto de 1953, cumpliendo los 55 años de edad el día 28 de agosto de 2008, según consta en copia de su cedula de ciudadanía.²⁰
- La CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL –CAJANAL- a través de Resolución No. PAP 029815 del 14 de diciembre de 2010, le reconoció y ordenó el pago de la pensión de vejez a la accionante a partir del 01 de septiembre de 2008.²¹

¹⁹ Folio 22 cdr.1

²⁰ Folios 28 cdr.1

²¹ Folios 9-12 cdr.1





13001-33-33-004-2015-00324-01

- La parte accionante presentó recurso de reposición en contra de la Resolución No. PAP 029815 del 14 de diciembre de 2010, el cual fue resuelto a través de la Resolución No. PAP 052120 del 06 de mayo de 2011 la cual confirma en todas sus partes la Resolución atacada.
- El señor HERNANDO ANTONIO LORA BARRIOS presentó solicitud ante la UGPP el 10 de agosto de 2012, solicitando la reliquidación de su pensión con inclusión de la totalidad de los factores devengados en el último año de servicios.²²
- La UGPP, por medio de la Resolución RDP 018647 del 07 de diciembre de 2012²³, decidió negar la reliquidación de la pensión solicitada por el actor.

5.2 Del análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

Acorde con material probatorio analizado, la entidad demandada acepta que la demandante se encontraba cobijada por el régimen de transición pensional, y su situación está gobernada por la Ley 33 de 1985 en cuanto al monto, tiempo y edad requeridos para acceder a la pensión, pero no en cuanto al ingreso base de liquidación, respecto de los cuales le resulta aplicable lo dispuesto en el Decreto 1158 de 1994, que modificó el artículo 6º del precitado decreto 691 del mismo año, normativa que no consagra los factores salariales cuya inclusión reclama.

Así las cosas, no se discute en este proceso que la situación pensional de la demandante quedó sometida al régimen establecido por la Ley 33 de 1985, por ser beneficiaria del régimen de transición pensional consagrada en el artículo 36 de la ley 100 de 1993.

No obstante lo anterior, y atendiendo la interpretación fijada por la H. Corte Constitucional en la sentencia SU 230 de 2015 a que se ha hecho referencia en el marco normativo de la presente providencia, esta Sala por tratarse de un precedente constitucional de obligatorio cumplimiento, al encontrarse sujeta la situación pensional de la parte actora, al régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tiene derecho a que su pensión se otorgue con base en el monto (porcentaje) edad y tiempo de servicios consagrados en el régimen anterior, pero en lo que respecta al IBL debe hacerse con base en lo señalado en el régimen general, pues este componente no hace parte del régimen de transición, como se señaló con precedencia.

En este orden, para el cálculo del IBL de la pensión de vejez de las personas beneficiarias del régimen de transición, habrá que estimarse que si les faltare menos

²² Folios 15 – 16 cdr.1

²³ Folios 17-21 cdr.1





13001-33-33-004-2015-00324-01

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.

De este modo, se observa que la entidad demandada en los reconocimientos pensionales liquidó la prestación de la parte demandante con fundamento en lo señalado en el artículo 21 y el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta el 75% de los factores señalados en el Decreto 1158 de 1994, en el periodo comprendido entre el mes de septiembre de 1998 y el mes de agosto de 2008, es decir en los últimos diez años de servicio, por lo que se entiende que esta prestación fue liquidada de manera correcta, de acuerdo con los lineamientos jurisprudenciales dictados por la Corte constitucional, cuya tesis se acoge.

En ese orden, el recuento normativo y fáctico hasta aquí expuesto se constituye en razón suficiente para concluir que la reclamación de reliquidación pensional de la accionante, tendiente a que se le aplique como IBL el 75% de todo lo devengado durante el último año de servicios, conforme a las prerrogativas contempladas en la Ley 33 de 1985 y la Ley 62 de esa misma anualidad, no está llamada a prosperar, por cuanto es claro que la norma que gobierna su situación pensional en materia de IBL, es el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, de lo que se establece que el quantum pensional fue correctamente liquidado y que debe mantenerse la legalidad de los actos acusados, y en consecuencia, debe revocarse la sentencia de primera instancia, que había acogido las pretensiones de la demanda.

6. Condena en Costas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicado por remisión del artículo 188 del CPACA, esta Corporación se condenará en costas a la parte vencida en el presente proceso, esto es a la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de primera instancia proferida el veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, de conformidad a lo señalado en la parte motiva de este proveído, y en su lugar, **DENIEGUENSE** las pretensiones de la demanda.



13001-33-33-004-2015-00324-01

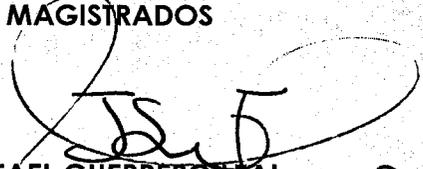
SEGUNDO: Condenar en costas en esta instancia a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por el juez de primera instancia de conformidad con lo establecido en los artículos 365 y 366 del CGP.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, previas las anotaciones de rigor, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

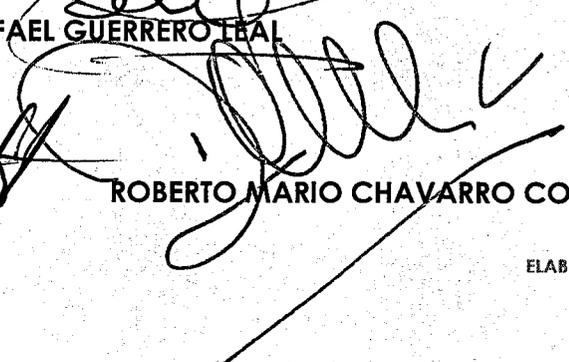
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ


ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

ELABORÓ: DPRB