



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
**Sala Cuarta de Decisión**  
**M.P. Ramiro Aponte Pino**

Neiva, veinte de mayo de dos mil veinte.

**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Demandante:** MIRIAM PENA MUSE  
**Demandado:** ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES  
**Radicación:** 410013333004-2017-00262-01  
**Providencia:** SENTENCIA – SEGUNDA INSTANCIA  
**Acta:** VIRTUAL DE LA FECHA

**I.-EL ASUNTO.**

Con base en las facultades conferidas por el artículo 153 del CPACA, sin que se adviertan falencias sustanciales o adjetivas que invaliden la actuación, resuelve la Sala el recurso de apelación instaurado por la parte demandante contra la sentencia proferida en audiencia por el Juzgado Cuarto Administrativo de Neiva el 19 de julio de 2018.

**II.- ANTECEDENTES.**

**1.- La demanda.**

Actuando por conducto de apoderado judicial, la señora MIRIAM PENA MUSE, promueve el medio de control de *nulidad y restablecimiento del derecho* contra la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, en procura de que se declare la nulidad de la *Resolución GNR 249531 del 8 de julio de 2014 y VPB 1981 del 18 de enero de 2016*, por conducto de las cuales (en su orden) le negaron la reliquidación de la pensión con inclusión de los factores devengados en el último año de servicio y resolvieron el recurso de apelación presentado contra tal determinación.

A título de restablecimiento del derecho, deprecia el reconocimiento y pago de la reliquidación de la mesada, tomando todos los factores salariales que devengó en el último año de servicio (31 de julio de 2003 al 31 de julio de 2004).

Finalmente, peticiona que las sumas resultantes sean debidamente indexadas; desde el 1º de agosto de 2004 hasta que se pague la diferencia adeudada. Que se le dé cumplimiento a la sentencia en los

términos consagrados en los artículos 192 y 195 del CPACA, y que se condene en costas.

## **2.- Fundamentación fáctica.**

Como sustento, aduce que la señora Miriam Pena Muse nació el 12 de noviembre de 1948, prestó los servicios en diferentes entidades del sector público, y por conducto de la Resolución 6124 del 27 de diciembre de 2004, el extinto Instituto de Seguros Sociales le reconoció la pensión de vejez en cuantía de \$625.685 a partir del 1º de agosto de 2004 tomando como base el promedio de lo devengado en los últimos 10 años, aplicando una tasa de remplazo del 75 % (al tenor de lo dispuesto en la Ley 33 de 1985); en virtud del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993.

El 30 de septiembre de 2012, solicitó que le reliquidaran la mesada (con la inclusión de todos los factores salariales). Petición que fue despachada desfavorablemente mediante Resolución GNR 249531 del 8 de julio de 2014, y confirmada en la VPB 1981 del 18 de enero de 2016.

## **3.- Fundamentación legal.**

Como sustento de las pretensiones, invoca la siguiente normatividad:

Constitución Política: artículos 13, 48, 53 y 83.

Ley 33 de 1985: artículo 1º.

Ley 100 de 1993: artículos 36 inciso segundo, 288 y demás normas concordantes.

Decreto 1045 de 1978: artículo 45.

En esencia, refiere que la entidad demandada no tuvo en cuenta que al ser beneficiaria del régimen de transición –establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993-; la pensión de vejez se debió liquidar incluyendo todos los factores salariales que devengó en el último año de servicio; en armonía con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 33 de 1985.

## **4.- La oposición.**

El apoderado de la entidad accionada se opone a la prosperidad de las pretensiones, argumentando que la actora debe acreditar que hace parte del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y que la liquidación de la pensión se circunscribió a los preceptos contenidos en dicha disposición.

De igual manera, propuso las siguientes exceptivas:

*a.- Inexistencia del derecho reclamado por cuanto IBL no es un aspecto de la transición.*

Destaca que la H. Corte Constitucional y el H. Consejo de Estado (particularmente el 25 de febrero de 2016) en múltiples pronunciamientos ha precisado que ingreso base de liquidación no hace parte del régimen de transición.

*b.- No se causan intereses moratorios y al cobro de la indexación.*

El reconocimiento de intereses moratorios e indexación implicaría condenar dos veces por la misma causa.

*c.- Prescripción.*

Respecto de las mesadas pensionales que no se hayan reclamado dentro de los 3 años señalados por el artículo 151 del C.P.L.S.S.

*d.- Innominada o genérica.*

Las demás que se encuentren probada (f. 66 y ss. cuad. 1).

## **5.- El fallo impugnado.**

El 19 de julio de 2018, el *a quo* profirió sentencia y denegó las pretensiones.

*Ab initio*, realizó un recuento de los pronunciamientos de la H. Corte Constitucional (C258 de 2013, SU230 de 2015, SU427 de 2016 entre otras) y del H. Consejo de Estado (sentencias del 4 de agosto de 2010 con ponencia del Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila y del 25 de febrero de 2016 con ponencia del Dr. Gerardo Arenas Monsalve); considerando que la disyuntiva interpretativa debe resolverse aplicando el criterio del máximo órgano Constitucional, quien considera que el ingreso base de liquidación no es un elemento consagrado en el régimen de transición.

En tal virtud, destacó que aunque el accionante es beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, los actos administrativos no soslayaron el marco normativo superior, porque fueron expedidos en consonancia a lo establecido en la línea jurisprudencial decantadas por la H. Corte Constitucional.

Finalmente, condenó en costas a la parte actora (f. 83 y ss. cuad. 1).

## **6.- La impugnación.**

Inconforme con la anterior decisión, la parte actora interpuso el recurso de apelación, insistiendo en los argumentos expuestos en el escrito de demanda, esto es, que al ser beneficiaria del régimen de transición-consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993-, le es aplicable la Ley 33 de 1985. Por lo tanto, la pensión de vejez se debió liquidar incluyendo todos los factores salariales que devengó en el último año de servicio; tal y como hubo de referirlo el H. Consejo de Estado en la sentencia del 4 de agosto de 2010 (ratificada en sentencia del 25 de febrero de 2016).

En su sentir, el *sub lite* se debe resolver con fundamento en las sentencias de unificación del H. Consejo de Estado, y no en las de la H. Corte Constitucional; ello, en garantía de la aplicación del precedente vertical.

Con base en lo anterior, solicita revocar la sentencia de primera instancia y su lugar, acceder a las súplicas de la demanda (f. 99 y ss. cuad. 1).

## **7.- Alegaciones de conclusión en segunda instancia.**

### **a.- Parte actora.**

Insiste en los argumentos expuestos en la alzada; y merced a ello, solicita revocar la sentencia de primera instancia (f. 19 y ss. cuad. seg. inst.).

### **b.- Parte demandada.**

Reitera los argumentos expuestos al descorrer el traslado de la demanda, esto es, que los actos demandados se circunscribieron dentro de la normatividad que se encontraba vigente en el momento en que fue proferido. De suerte que su legalidad debe permanecer incólume.

De otro lado, manifiesta que siguiendo el precedente de la H. Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, la pensión de los destinatarios del régimen de transición no se debe liquidar incluyendo todos los haberes salariales devengados en el último, porque se soslayarían los principios de sostenibilidad fiscal, solidaridad, eficiencia y universalidad consagrados en el Acto Legislativo 01 de 2005. En tal virtud, estima que al *sub lite* no se puede aplicar la jurisprudencia del H. Consejo de Estado que aduce lo contrario.

Merced a ello, solicita revocar la providencia y denegar las pretensiones de la demanda (f. 14 y ss. cuad. seg. inst.).

**c.- Ministerio Público.**

Analiza el régimen de transición consagrado en la Ley 100 de 1993 y apoyándose en la fragua probatoria, considera que la actora es beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pero no le asiste el derecho a que se incluyan los factores salariales; considerando que "...el monto como requisito inmerso en el régimen de transición para dar aplicación a la normatividad anterior a la Ley 100 de 1993, hace referencia es al porcentaje que se debe aplicar sobre el IBL, elemento que está regulado de manera expresa en los incisos segundo y tercero del artículo 36 ibídem...".

En tal virtud, solicita confirmar la sentencia impugnada (f. 24 y ss. cuad. seg. inst.).

**III.- CONSIDERACIONES.**

**1.- El problema jurídico.**

En razón a que el fallo fue impugnado únicamente por la parte demandante, al tenor de lo dispuesto por el artículo 328 del Código General del Proceso<sup>1</sup> -aplicable por expresa remisión del artículo 306 del CPACA-, sólo se abordará el análisis de los argumentos esbozados en el escrito contentivo del recurso.

El sub lite se contrae a establecer si el ingreso base de liquidación es un elemento del régimen de transición; de contera, precisar si la mesada pensional del accionante se debe liquidar incluyendo todos los factores salariales que percibió en el último año de servicio, o sólo sobre los que aportó o cotizó.

En tal virtud, determinar si se debe aplicar de forma preferente el precedente jurisprudencial del H. Consejo de Estado; particularmente, la sentencia del 4 de agosto de 2010 (reiterada en providencia del 25 de febrero de 2016).

---

<sup>1</sup>Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

## 2.- Lo probado.

En el sub lite se encuentra acreditado lo siguiente:

a.- La señora Miriam Pena Muse nació el 12 de noviembre de 1948 y estuvo vinculada laboralmente las siguientes entidades:

-Ese Hospital María Auxiliadora: 24 de mayo de 1973 al 30 de septiembre de 1977.

-Hospital San Antonio: 1º de octubre de 1977 al 31 de julio de 2004, con las interrupciones descritas en el acto de reconocimiento pensional.

-Hospital San Vicente de Paul de Belalcazar Cauca: 28 de enero de 1983 al 1 de enero de 1985.

Ese Hospital Tunal: 28 de noviembre de 1990 al 30 de junio de 1995 (f. 21 vto, 22 y 74 expediente administrativo, cuad. ppal. 1).

b.- En cumplimiento a un fallo de tutela, mediante Resolución 6124 del 27 de diciembre de 2004, el extinto Seguro Social le reconoció la pensión de vejez en cuantía de \$906.790 a partir del 1º de agosto de 2004.

Para establecer el valor de la mesada, tuvo en cuenta "...el promedio de lo devengado o cotizado durante los 10 últimos años, actualizado con el Índice de Precios de Consumidor, obteniéndose un ingreso base de liquidación de (...) (\$906.790), cifra a la cual se le aplica el monto que le corresponde según el número de semanas cotizadas, en este caso el 69% dando una mesada de ... (\$625.685) conforme lo dispuesto por los artículos 21 y 34 de la Ley 100 de 1993..." (f. 74 expediente administrativo, cuad. ppal. 1).

c.- El 30 de diciembre de 2012, la accionante solicitó la reliquidación de la pensión con la inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicio. Dicha solicitud fue despachada desfavorablemente a través de la Resolución GNR 249531 del 8 de julio de 2014; considerando que "...para poder realizar la reliquidación solicitada es necesario el aporte de los formatos de certificación de información laboral y de salario adoptados de manera conjunta por los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, válidos para la emisión de bonos pensionales y/o para reconocimiento de pensiones...." (f. 31 a 33 cuad. 1).

d.- Inconforme con la anterior decisión, la actora interpuso los recursos de reposición y apelación. Los dos, fueron despachos adversamente.

-El de reposición, se resolvió mediante la Resolución GNR 56433 del 25 de febrero de 2015, considerando que "...el recurrente por estar inmerso en el régimen de transición, señalado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, la pensión

de vejez se reconoció bajo los parámetros de la Ley 33 de 1985, en cuanto a edad tiempo y monto pero en cuanto a los factores y el periodo de ingreso base de liquidación se debe acatar lo señalado en el artículo 18, 21 y de la Ley 100 de 1993, parágrafo tercero del acto legislativo 01 de 2005 y los factores señalados en el decreto reglamentario 1158 de 1994...” (f. 26 a 29 cuad. ppal. 1).

-Por su parte, el de apelación fue resuelto por conducto de la Resolución VPB 1981 del 18 de enero de 2016, precisando que

“...Para el análisis de la pensión reconocida, se tomó en cuenta que el (la) peticionario (a) cumple los requisitos para los siguientes tipos de pensión, siendo aplicada por favorabilidad el indicado en la columna Aceptada Sistema.

| Nombre                           | Fecha Status            | Fecha Efectividad   | Valor IBL 1 | Valor IBL 2 | Mejor IBL | % IBL | Valor Pensión Mensual | Aceptada |
|----------------------------------|-------------------------|---------------------|-------------|-------------|-----------|-------|-----------------------|----------|
| 20 años y 55 años de edad-ley 33 | 12 de noviembre de 2003 | 24 de julio de 2011 | 1.074.088   | 696.475     | 1         | 75.00 | 965.784               | SI       |

(...)

Que en cuanto a su solicitud de que se de aplicación a lo establecido en la Ley 33 de 1985, vale la pena señalar que como se observa en el cuadro anterior se realizó la reliquidación conforme al régimen solicitado y efectuada las operaciones aritméticas se observa que el valor arrojado es inferior a inicialmente reconocido en la Resolución No. 6124 de 27 de diciembre de 2004, por lo que en aplicación al principio de favorabilidad niega la reliquidación pensional solicitada...” (f. 21 a 24 cuad. 1).

e.- En el último año de servicio (30 de junio de 2003 al 31 de julio de 2004), la demandante percibió los siguientes factores salariales: *suedo, bonificación, prima navidad, prima servicios, prima vacaciones y horas extras* (f. 34 y 35 cuad. 1).

**4.- El marco normativo y jurisprudencial de la liquidación de pensiones en el régimen de transición.**

a.- El artículo 36 de la Ley 100 de 1993<sup>2</sup> estableció un *régimen de transición*; de acuerdo con el cual, las personas que en la fecha en que

<sup>2</sup> Artículo 36.- 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 requisitos aplicables a estas

la misma entró en vigencia<sup>3</sup> acrediten 15 años de servicio cotizados o 35 años de edad (si son mujeres) o 40 (si son hombres), están asistidos del derecho a pensionarse de acuerdo con los lineamientos establecidos en el anterior régimen al cual se encontraban afiliados.

Este régimen se creó con el fin de amparar las expectativas legítimas que tenían los trabajadores afiliados al régimen de prima media con prestación definida a la fecha de su entrada en vigencia y que estuvieran próximos a pensionarse. Este grupo está conformado por "los servidores del Estado (empleados y funcionarios públicos, así como trabajadores oficiales) de ambos sexos, que en el momento en que entró a regir la mencionada ley, satisfagan los requisitos de edad y tiempo de servicio cotizado. Aclarando, que basta reunir cualquiera de los anteriores requisitos para ser beneficiario del mismo.

b.- Antes de la expedición de la mencionada ley<sup>4</sup>, el régimen general de pensiones estaba consagrado en la Ley 33 de 1985, cuyo artículo 1º es del siguiente tenor:

"El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco años (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio..."

8

Por su parte, el artículo 3º, ibídem -modificado por el artículo 1º de la Ley 62 de 1985-, estableció en los siguientes términos la forma en que se liquida la mesada:

"...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.

---

personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley..."

<sup>3</sup> Ley 100 de 1993. Artículo. 151.-Vigencia del sistema general de pensiones. El sistema general de pensiones previsto en la presente ley, regirá a partir del 1º de abril de 1994. No obstante, el gobierno podrá autorizar el funcionamiento de las administradoras de los fondos de pensiones y de cesantía con sujeción a las disposiciones contempladas en la presente ley, a partir de la vigencia de la misma.

PARAGRAFO.-El sistema general de pensiones para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital, entrará a regir a más tardar el 30 de junio de 1995, en la fecha que así lo determine la respectiva autoridad gubernamental.

<sup>4</sup> "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".



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”.

El párrafo transitorio 4º del Acto Legislativo 01 de 2005, extendió la vigencia del régimen de transición hasta el 31 de julio de 2010 (exceptuando a los beneficiarios que tuvieran más de 750 semanas de cotización), quienes lo conservarían hasta la anualidad 2014:

“El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014”.

**5.-El precedente relacionado con el IBL de las pensiones reguladas por el régimen de transición. Rectificación jurisprudencial del H. Consejo de Estado.**

El tema relacionado con la cuantificación de la mesada pensional ha sido analizado por la jurisdicción contenciosa administrativa, por la ordinaria y por la constitucional; siendo menester resaltar, que las dos últimas tuvieron una interpretación diferente a la de la primera. Veamos:

a.- En la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010<sup>5</sup>, la Sección Segunda del H. Consejo de Estado precisó que los beneficiarios del régimen de transición tienen derecho a que la mesada pensional se liquide incluyendo todos los factores salariales que percibieron en el último año de servicio<sup>6</sup>; considerando que la alusión que hace la norma a dicho aspecto, es meramente enunciativa y no taxativa.

Aunado al hecho, de que ese precepto se debe aplicar de manera integral, con base en los principios de favorabilidad, progresividad e inescidibilidad.

Acogiendo esta posición, el Tribunal Administrativo del Huila mayoritariamente ordenaba que las pensiones se reliquidaran incluyendo todos los factores salariales percibidos en el último año, pero

---

<sup>5</sup> Sección Segunda, sentencia del 4 de agosto de 2010, C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, exp.: 25000232500020060750901 (0112-09).

<sup>6</sup>Por lo tanto, toma como referente los factores enunciados en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978; excepto la indemnización por vacaciones -cuando el trabajador no tome su descanso- y la bonificación por recreación.

disponía que se dedujeran los aportes que no habían sido objeto de cotización.

b.- Desde otra arista, la H. Corte Constitucional estima que el IBL no es un elemento integrante del régimen de transición, y que solo hacen parte de él, la edad, el tiempo de servicios y la tasa de reemplazo. Por lo tanto, la pensión se debe liquidar incluyendo los factores salariales que hayan sido efectivamente percibidos por el beneficiario; que tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieran realizado las respectivas cotizaciones al sistema.

En efecto, esa posición fue esgrimida en la sentencia C-258 de 2013, en la sentencia T-078 de 2014 y en la sentencia de unificación SU-230 de 2015, reiterando que el ingreso base de liquidación no es un aspecto sometido a la transición; de suerte que éste se debe calcular siguiendo las reglas consagradas en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, independientemente del régimen especial a que pertenezca el beneficiario.

c.- El 25 de febrero de 2016, el plénum de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado profirió una sentencia de unificación; apartándose de los razonamientos esbozados por el Tribunal Constitucional, insistiendo en la tesis elaborada por la jurisdicción contencioso administrativa.

d.- Nuestra Corporación acogió la referida sentencia de unificación del H. Consejo de Estado y continuó ordenando la reliquidación de las pensiones con la inclusión de todos los factores salariales percibidos; considerando que se deben preservar los principios de igualdad, confianza legítima y seguridad jurídica.

e.-El 25 de febrero de 2017, la Sección Quinta atemperó la posición inicial<sup>7</sup>, reconociendo que se debe aplicar el precedente constitucional contenido en la sentencia C-218 de 2013; el cual, es vinculante desde su publicación (6 de julio de ese año). Sin embargo, aclaró que se debe tener en cuenta la fecha en que el trabajador adquirió el status pensional, porque si fue antes de la publicación de aquella, se debe aplicar el precedente del Consejo de Estado.

Ese pronunciamiento fue acogido y aplicado por el Tribunal Administrativo del Huila.

f.- El 22 de junio de 2017, la Corte Constitucional profirió una nueva sentencia de unificación (SU-395), destacando nuevamente que el IBL no hace parte de la transición, y de manera enfática, resaltó que

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 22 de junio de 2017. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Rad. 11001-15-00003--2016-03469-01(AC). Demandante: Eutimio Leoncio Córdoba Castillo.

reconocer una pensión apartándose de esa autorizada interpretación, se puede erigir en un *abuso del derecho*; porque esa equivocada decisión "...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<sup>8</sup>".

También recordó que sus precedentes son obligatorios y que sus efectos son *erga omnes*; no solo en la parte resolutive, sino también en la *ratio decidendi* (incluyendo las sentencias de control abstracto de constitucionalidad y las de unificación en la revisión de tutelas).

g.- Tomando como marco de reflexión ese autorizado pronunciamiento, la Sala replanteó la anterior posición, y acogió la interpretación del Tribunal Constitucional; aunado al hecho de que el Acto Legislativo 01 de 2005 (modificadorio del artículo 48 de la Carta Política), preceptúa que "Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado cotizaciones".

h.-El 28 de agosto de 2018, la Sala Plena del H. Consejo de Estado retomó el análisis del asunto, y en sentencia de unificación, concluyó que el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 "...contiene todos los elementos y condiciones para que las personas beneficiarias del régimen transición puedan adquirir su pensión de vejez con la edad, el tiempo de servicios o semanas de cotización y la tasa de reemplazo del régimen anterior y con el IBL previsto en el mismo artículo 36, inciso 3, y en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993. La regla establecida por el legislador en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 excluyó la aplicación ultractiva del ingreso base de liquidación que consagraba el régimen general de pensiones anterior a dicha ley. El reconocimiento de la pensión en las condiciones previstas a cabalidad por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 constituye un verdadero beneficio para este grupo poblacional, porque frente a los mismos requisitos que están consagrados para el Sistema General de Pensiones, indudablemente, le son más favorables".

11

De otro lado, precisó 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".

Es menester destacar, que en la parte resolutive estableció las siguientes reglas:

"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.

---

<sup>8</sup> Entre otras, las sentencias C-258 de 2013 y SU-427 de 2016.

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.

Segundo: Advertir a la comunidad en general que las consideraciones expuestas en esta providencia, en relación con los temas objeto de unificación, son obligatorias para todos los casos en discusión tanto en vía administrativa como judicial, en atención a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

De igual manera, debe precisarse que los casos respecto de los cuales ya ha operado la cosa juzgada, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables.

Tercero: Las pensiones que han sido reconocidas o reliquidadas en el régimen de transición, con fundamento en la tesis que sostenía la Sección Segunda del Consejo de Estado, no pueden considerarse que lo fueron con abuso del derecho o fraude a la ley...<sup>9</sup>.

i.- La Sala acoge en su integridad el referido precedente, asumiendo, que los factores que se deben tener en cuenta para liquidar la mesada pensional, son los ingresos sobre los cuales el interesado hubiera cotizado o aportado al sistema de pensiones.

## 5.- Análisis de fondo.

a.- Descendiendo al asunto *sub examine*, está debidamente probado que la señora Miriam Pena Muse nació el 12 de noviembre de 1948; por lo tanto, es beneficiaria del *régimen de transición*, porque si lo reconoció la propia demandada en los actos enlistados en la presente decisión, y porque en el momento en que entró en vigencia la Ley 100 de 1993 en el nivel territorial (30 de junio de 1995), superaba los 35

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de unificación de jurisprudencia. Criterio de interpretación sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Radicación 52001 23 33 000 2012 00143 01. Gladis del Carmen Guerrero Montenegro vs Cajanal. CP. Dr. César Palomino Cortés.

años de edad. De suerte que tiene derecho a que su pensión se liquide con base en la normatividad anterior.

Teniendo en cuenta que a partir de la anterior fecha le faltaban *8 años 4 meses y 12 días* para consolidar el estatus pensional (55 años); el IBL se debía integrar de acuerdo con lo establecido en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, es decir, con el promedio de los factores enlistados en el artículo 1º del Decreto 1158 de 1994, y sobre los cuales cotizó en dicho lapso.

b.- Advierte la Sala, que la pensión de la señora Miriam Pena Muse le fue reconocida en cumplimiento de un fallo de tutela por conducto de la Resolución 6124 del 27 de diciembre de 2004; aplicando una tasa de reemplazo del 69%, en armonía con lo dispuesto en los artículos 21 y 34 de la Ley 100 de 1993.

Es del caso precisar que si bien la demandada omitió aplicar la tasa del 75% en virtud del régimen de transición del cual es beneficiaria la actora; también lo es, que las operaciones aritméticas con la referida tasa de reemplazo determinan que el quantum pensional es inferior al reconocido en la Resolución 6124 del 27 de diciembre de 2004. De tal suerte, en garantía del principio de favorabilidad no es procedente acceder a las súplicas, como quiera que la liquidación efectuada por la entidad demandada resulta más favorable, que sí se aplicara la tasa del 75% sobre el ingreso base de liquidación (tal y como quedara expuesto en la Resolución VPB 1981 del 18 de enero de 2016<sup>10</sup>).

13

c.-De otro lado, es menester indicar, que en plenario no se demostró que la demandada omitiera incluir alguno de los factores salariales enlistados en el artículo 1º del Decreto 1158 de 1994, o que la señora Miriam Pena Muse aportara o cotizara sobre factores salariales diferentes. De suerte que no se advierte que los actos enjuiciados soslayaran el marco normativo superior; por lo tanto, se confirmará la sentencia impugnada, pero por las razones expuestas.

## **6.-Reconocimiento personerías.**

La Dra. Yolanda Herrera Murgueitio, titular de la T.P. 180.706 del C.S.J., aporta el mandato general otorgado por el Dr. Javier Eduardo Guzmán Silva (quien actúa en calidad de Representante Legal Suplente de la Administradora Colombiana de Pensiones- Colpensiones-), y a su vez allega poder de sustitución al profesional del derecho Juan Alvaro

<sup>10</sup> "Por medio del cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la Resolución No. 249531 del 8 de julio de 2014" (f. 21 a 24 cuad. ppal. 1).

Duarte Rivera, titular de la T.P. 192.928 del CSJ, con el fin de que ejerza la defensa jurídica de la entidad en comento (f. 37 y ss. cuad. seg. inst.).

Por estar conferidos en legal forma, se les reconoce personería para actuar; a la primera como principal y al segundo, como sustituto de la entidad demandada –Colpensiones–.

**7.- Costas.**

Con fundamento en el criterio *objetivo-valorativo* (esbozado en un reciente pronunciamiento del H. Consejo de Estado<sup>11</sup>), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 188 CPACA<sup>12</sup> y en armonía con lo preceptuado en el artículo 365-1° del CGP<sup>13</sup>, se condenará en costas en esta instancia a la parte demandante y a favor de la entidad demandada; como quiera que se encuentra acreditado que se causaron las agencias en derecho; las cuales, "...corresponden a una contraprestación por los gastos en que se incurre para ejercer la defensa legal de los intereses dentro de un trámite judicial, en atención a la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente...".

Por ese concepto se fija como agencias en derecho, el equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente.

**8.- Decisión.**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Huila – Sala Cuarta de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y autoridad de la ley,

**F A L L A:**

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", C.P. William Hernández Gómez, del 28 de noviembre de 2018, Rad. 41001-23-33-000-2016-00185-01, No. Interno. 2526-2017, Actor: Blanca Helena Rujana Castro, Demandado: Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y otro.

<sup>12</sup> "Artículo 188. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil"

<sup>13</sup> "En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

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

(...)

**PRIMERO.**- Confirmar la sentencia proferida en audiencia inicial por el Juzgado Cuarto Administrativo de Neiva el 19 de julio de 2018, por las razones expuestas.

**SEGUNDO.**- Reconocer personería a la abogada Yolanda Herrera Murgueitio, titular de la T.P. 180.706 del C.S.J como apoderada principal, y al abogado Juan Alvaro Duarte Rivera, titular de la T.P. 192.928 del CSJ, como sustituto de la entidad demandada Colpensiones.

**TERCERO.**-Se condena en costas en esta instancia a MIRIAM PENA MUSE y a favor de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES. Para tal efecto, se fijan como agencias en derecho el valor equivalente a 1 salario mínimo legal mensual vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia. Por Secretaría liquídense.

**CUARTO.**-En firme la presente decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

**Notifíquese.**



**RAMIRO APONTE PINO**  
**Magistrado**



**JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO**  
**Magistrado**



**ENRIQUE DUSSÁN CABRERA**  
**Magistrado**