



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio (Meta), veintisiete (27) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

MEDIO CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 EXPEDIENTE: 50001-33-33-002-2016-00307-00  
 DEMANDANTE: VIRGINIA RUÍZ PÉREZ  
 DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES  
 - COLPENSIONES.

Procede el Despacho a dictar sentencia en primera instancia, dentro del término establecido en el inciso final del artículo 181 del C.P.A.C.A., sobre las pretensiones de la demanda formuladas a través del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por la señora **VIRGINIA RUÍZ PÉREZ**, contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**.

**I. ANTECEDENTES**

De conformidad con el inciso primero del artículo 187 del C.P.A.C.A. corresponde en la sentencia hacer un breve resumen de la demanda y su contestación. No obstante, como tal síntesis debe hacerse en la audiencia inicial, a lo dicho en tal audiencia (folios 124 y 125-127) se remite el Despacho. Además, nótese que un nuevo resumen implicaría desconocer la fijación del litigio que quedó en firme desde el pasado 19 de octubre de 2017.

Precisado lo anterior, se resumen a continuación, exclusivamente, las posiciones de las partes y del Ministerio Público, expuestas con posterioridad a la audiencia inicial, concretamente, durante el término concedido para alegar de conclusión y para que el Ministerio Público emitiera concepto.

**La parte demandante:** indica que los hechos, motivos y circunstancias que dieron origen al presente medio de control se encuentran debidamente narrados y detallados en el libelo, por lo que procede a señalar que su mandante reúne los requisitos establecidos en el régimen de transición, toda vez que tenía 39 años de edad cuando entró en vigencia la Ley 100 de 1993, además del requisito del acto legislativo No 01 de 2005, al tener 750 semanas de cotización al sistema, como consta en su historial laboral y en los actos administrativos expedidos por la entidad accionada. Manifiesta inconformidad con la contraparte, al quererle aplicar las sentencias de la Corte Constitucional C-258 de 2013 y SU 230 de 2015 a su poderdante, pues, considera que se debe aplicar las proferidas por el Consejo de Estado, que dicen que se debe promediar los salarios del último año laborado, y no de los últimos diez años, para corroborar su afirmación, plasma abundante jurisprudencia de la última Corporación en mención. Finaliza pidiendo acceder a las pretensiones. (fls. 200-210)

**La parte demandada:** solicita de entrada negar las súplicas de la demanda; luego procede a realizar una disquisición de los factores salariales, para concluir que la sección



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

segunda no ha tenido una posición uniforme sobre el tema, para lo cual plasma abundante jurisprudencia anterior al año 2010. Seguidamente, trae a colación los pronunciamientos de la Corte Constitucional como son las sentencias C-258 de 2013 y SU 230 de 2015, preceptos que sirvieron para que la entidad accionada expidiera circulares, las cuales, finalmente las que están aplicando hoy en día. Volviendo al caso concreto, acepta que la demandante hace parte del régimen de transición, por lo que tuvo una tasa de reemplazo favorable del 78% conforme al Decreto 758 de 1990, cuando lo normal es del 75%, adicional a lo anterior, se tuvo en cuenta la edad, el tiempo y el monto, entendiendo ése como la tasa de reemplazo, pero en lo concerniente al IBL, manifestó la aplicabilidad del artículo 36 o 21 de la Ley 100 de 1993, por tal motivo, pide no conceder las exigencias de la parte demandante. Agrega a lo precedente, la siguiente súplica, en el sentido de que no acceda a la condena de interés moratorio e indexación, al igual que la condena en costas. (fls. 211-225)

**Ministerio Público**, no conceptúo.

**II. CONSIDERACIONES.**

**1. PROBLEMA JURÍDICO**

Fue el pronunciado en la fijación del litigio dentro de la audiencia inicial, de fecha 19 de octubre de 2017, tal como consta a folios 124 y 125-127.

**2. CONSIDERACIONES NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES**

Para resolver el problema jurídico se abordarán los siguientes aspectos: i) análisis jurídico y jurisprudencial y ii) caso concreto, según lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA.

i) Análisis jurídico y Jurisprudencial

**RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DEL ARTÍCULO 36 DE LA LEY 100 DE 1993.**

El artículo 36 de la Ley 100 de 1993, consagró un régimen de transición para los afiliados que se encontraban próximos a la consolidación de su derecho pensional con el régimen anterior, como un benéfico de continuar al amparo del mismo, siempre y cuando estuviesen afiliados a este al 1 de abril de 1994 – fecha de entrada en vigencia de dicha Ley-, y para esta fecha acreditaran como mínimo 35 años de edad, las mujeres, y 40 años de edad, los hombres, o 15 o más años de servicios cotizados. Este beneficio consiste en la aplicación ultractiva 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 de la citada Ley 100, que introdujo el nuevo Sistema General de Pensiones.

El mencionado artículo 36, fue objeto de control de constitucionalidad en la sentencia C-168 de 1995, donde se expresó que el Legislador con esta disposición normativa buscó salvaguardar las expectativas de quienes están próximos por edad, tiempo de servicios o número de semanas cotizadas a adquirir el derecho a la pensión de vejez, lo que



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

corresponde a una plausible política social que, en lugar de violar la Constitución, se adecua al artículo 25 que ordena dar especial protección al trabajo.

Por otro lado, tenemos que el Acto Legislativo 1 de 2005, por medio del cual se adicionó el artículo 48 de la Constitución, en su párrafo transitorio 4º dispuso que 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, salvo para aquellos que estando en dicho régimen, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, los cuales mantendrán dicho régimen hasta el año 2014. También señaló que los requisitos y beneficios las personas cobijadas por el régimen de transición serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que lo complementen.

Así las cosas, se observa que el régimen de transición corrió hasta el 31 de julio de 2010, o hasta el **31 de diciembre de 2014**, para aquellos que cumplieron con el tiempo de semanas cotizadas o de servicio, quienes lo conservaron hasta esta última fecha, lo que significa que a partir del **1 de enero de 2015**, el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, desapareció.

**RÉGIMEN PENSIONAL GENERAL ANTERIOR A LA LEY 100 DE 1993.**

Con anterioridad a la expedición de la Ley 100 de 1993, el régimen general de pensiones estaba contemplado en la Ley 33 de 1985, la cual en su artículo 1 prescribió que el empleado oficial tendrá derecho al pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación **equivalente al 75% del salario promedio base para los aportes durante el último año de servicio** siempre que preste o haya prestado 20 años continuos o discontinuos de servicios y tenga 55 años de edad.

Sin embargo, el inciso segundo del artículo 1 de la Ley 33 de 1985 estableció una excepción a la regla general indicando que dicho régimen no se aplicaría a los empleados oficiales que desarrollan actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la ley haya determinado expresamente, ni a aquellos que por Ley disfruten de un régimen especial de pensiones.

El artículo 3º de la Ley 33, modificado por el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, señaló cuales son los factores que integran el ingreso base de liquidación de los aportes y que en todo caso son los que servirían para establecer la base de liquidación pensional.

Entonces, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo acabado de transcribir en armonía con el artículo 1º, la pensión se calcula con el 75% de los factores sobre los que se hubieren realizado los correspondientes aportes durante el último año de servicio, siendo estos: asignación básica, gastos de representación, prima técnica, dominicales y feriados, horas extras, bonificación por servicios prestados y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

**INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL SOBRE EL INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN DE LAS PENSIONES DE LOS BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y LOS FACTORES SALARIALES QUE LO CONFORMAN.**

Como se expuso, los beneficiarios del régimen de transición tienen derecho a que se les aplique ultractivamente el régimen pensional anterior a la Ley 100 de 1993, en lo que respecta a los requisitos de edad, número o tiempo de servicio y el monto de la pensión.

Respecto de la aplicación de los dos primeros elementos del régimen de transición, esto es, el requisito de edad y el número de semanas cotizadas o tiempo de servicio, no ha existido ningún tipo de controversia por parte de las diferentes jurisdicciones que integran la **RAMA JUDICIAL**. Sin embargo, sí se ha presentado discrepancias sobre el tercer elemento, esto es, el monto, que ha sido objeto de amplios debates a nivel jurisprudencial sobre que comprende este concepto, puesto que se ha entendido que este hace alusión únicamente a la tasa de reemplazo, pero no al ingreso base de liquidación, porque este aspecto no hace parte del régimen de transición, pero también se ha considerado que dicha expresión hace referencia tanto al porcentaje contemplado en el régimen anterior como al ingreso base de liquidación.

Inicialmente, la H. **CORTE CONSTITUCIONAL** tenía la postura de que el ingreso base de liquidación hacía parte de la expresión monto, en virtud de la protección y garantía de los derechos adquiridos, del principio de favorabilidad y del principio de inescincibilidad. Así lo explicó en sentencia T-351 de 2010, C.P. **HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO**.

No obstante, este criterio se cambió con la expedición de la sentencia C-258 de 2013, que declaró inexequibles las expresiones “durante el último año y por todo concepto”, “Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal”, contenidas en el primer inciso del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, así como la expresión «por todo concepto», contenida en su parágrafo y, declaró exequibles las restantes expresiones del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, relativas “al régimen pensional de los congresistas y de los demás servidores públicos a quienes les resulte aplicable”. En esta sentencia se determinó entre otras cosas, que el ingreso base de liquidación para el régimen pensional previsto en esa norma debía ser el dispuesto en el régimen general del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Posteriormente, la **CORTE CONSTITUCIONAL** en sentencia SU- 230 de 2015, extendió la interpretación efectuada sobre el IBL en la anterior sentencia de constitucionalidad a todos los beneficiarios del régimen de transición, tras conocer de una acción de tutela interpuesta contra un fallo proferido por la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, que de antaño su criterio ha sido el de que el IBL no es un elemento de la transición.

Entonces, la sentencia SU- 230 de 2015 fijó como regla jurisprudencial que los beneficiarios del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tienen derecho a que se mantenga del régimen anterior los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y el monto, entendido este como la tasa de reemplazo, mas no



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

el ingreso base de liquidación, porque este no es un aspecto de la transición, por lo que para su determinación se deben observar las reglas contenidas en la Ley 100 de 1993.

Este criterio jurisprudencial, ha sido reiterado en las sentencias SU-427 de 2016, SU-210 de 2017, SU-395 de 2017, SU-631 de 2017, T-039 de 2018 y SU-023 de 2018, donde también se estudiaron casos de pensiones adquiridas con abuso del derecho o fraude a la Ley, recalcando que el precedente constitucional establecido en la sentencia C-258 de 2013 respecto del ingreso base de liquidación del régimen de transición estipulado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tiene relevancia sobre cualquier otro establecido por alguno de los Órganos de Cierre en sus respectivas jurisdicciones.

El H. **CONSEJO DE ESTADO** ha disentido de este criterio, porque para él a los beneficiarios del régimen de transición se les debe aplicar integralmente el régimen anterior, con fundamento en lo señalado en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, quien por lo tanto ha considerado que dentro del concepto monto indicado en el inciso 2º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, hace parte tanto la tasa de reemplazo como el ingreso base de liquidación, pues lo contrario sería desconocer los principios de igualdad, seguridad jurídica y de inescindibilidad de la norma.

En la sentencia de unificación de la Sección 2ª del 4 de agosto de 2010, radicado No 2500023250002006750901 (0112-09), C.P. **VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**, se estableció que el salario base de liquidación está integrado por todos los factores salariales que fueron devengados por el trabajador en su último año de servicios, aclarando que la lista contenida en el artículo 3º de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1º de la Ley 62 de ese mismo año, no es taxativa sino enunciativa, pudiendo incluirse la totalidad de los factores que constituyen salario, previa la deducción de los descuentos que por aportes dejaron de efectuarse.

A partir de esta sentencia de unificación, se estructuró una fuerte línea jurisprudencial, tendiente a que los beneficiarios del régimen de transición se les debe aplicar el régimen pensional anterior de manera integral y completo, sin desconocer ninguno de los elementos que lo componen. En particular, porque este Alto Tribunal, como ya se dijo, asumió que el monto, como elemento del régimen de transición, incluía, entre otros, el IBL. La Sección 2ª, Subsección A, en sentencia del 1 de septiembre de 2014, radicado No 25000232500020090027001 (0025-12), C.P. **GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN**, manifestó:

(...)

Sobre este particular debe decirse que, no le asiste la razón a la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) cuando entiende que el régimen de transición no hace excepción respecto de los factores base de liquidación de la pensión ni de la forma de liquidar la misma, toda vez que como lo dispone el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, **el monto de la pensión para sus beneficiarios es el establecido en las normas anteriores a su entrada en vigencia, entendiendo por monto no sólo el porcentaje de la pensión, sino la base de dicho porcentaje.** ( Se resalta).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

En sentencia de unificación del 12 de septiembre de 2014, radicado No 25000234200020130063201 (1434-2014), C.P. **GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN (E)**, en un caso donde se pedía la reliquidación de una pensión con base en el régimen especial previsto en el Decreto 546 de 1971, expresó que la sentencia C-258 de 2013, no resultaba aplicable, puesto que sus efectos se restringieron únicamente al régimen pensional que fue objeto de control de constitucionalidad, esto es, el contenido en la Ley 4ª de 1992 y por extensión a otros altos dignatarios, dentro de los cuales no están los Magistrados de Alta Corte regidos por el Decreto 546:

(...)

No ocurre lo mismo con los Magistrados de las Altas Corporaciones, que tengan regulada su situación pensional por lo dispuesto en el **Decreto 546 de 1971**; concretamente, aquellos que al amparo del **régimen de transición**, se rijan por sus disposiciones, pues en razón a que este Decreto, lógicamente **no es reglamentario** de la **Ley 4ª de 1992**, es dable inferir, que a estos servidores judiciales, de ninguna manera, pueden aplicársele las aludidas restricciones establecidas por la Corte Constitucional en la **Sentencia C-258 de 2013**, pues **esta decisión, encuentra restringido su objeto sólo a las pensiones congresionales con origen en la Ley 4ª de 1992 -artículo 17- y por extensión legal, a las pensiones de los Magistrados de las Altas Cortes de Justicia, según el Decreto 104 de 1994 -artículo 28-**. (Negrilla son del texto).

Posteriormente, a raíz de la expedición de la sentencia SU-230 de 2015, el Supremo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, profiere la sentencia de unificación del 25 de febrero de 2016<sup>1</sup>, donde expresó que dicha sentencia no tenía fuerza vinculante frente a los distintos regímenes cuya aplicabilidad es juzgada en la jurisdicción contencioso administrativa, entre otras razones, porque el *"...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%)..."*, por lo que el monto ( concepto que incluye el porcentaje, periodo del ingreso base de liquidación y los factores salariales que lo integran) a tener en cuenta es el establecido en las normas anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, recordando el criterio jurisprudencial trazado en la sentencia de unificación del 4º de agosto de 2010, esto es, que la pensión se debe promediar con la totalidad de los factores salariales devengados por el trabajador durante el último año de servicio, pudiendo la Entidad de Previsión Social efectuar los descuentos pertinentes si respecto de los factores ordenados a incluir no se hicieron las correspondientes cotizaciones.

Aunque, con posterioridad a la sentencia de unificación del 25 de febrero de 2016, la Sección 2ª del **CONSEJO DE ESTADO** por un buen tiempo no unificó su criterio sobre la interpretación que se le debe dar a la expresión ingreso base de liquidación de las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición y los factores salariales que lo conforman, si siguió pronunciándose en sus diferentes Subsecciones sobre el tema.

<sup>1</sup> Radicado No 25000234200020130154101 (4683-2013), C.P. **GERARDO ARENAS MONSALVE**.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

A modo de ejemplo, la Subsección A, en proveído del 24 de noviembre de 2016, radicado No 11001032500020130134100 (3413-2013), C.P. **GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**, al resolver una solicitud de extensión de los efectos de la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, señaló que no se podía adoptar el lineamiento jurisprudencial fijado en las sentencias SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016, porque la sentencia C-258 de 2013, no cobija ni podía cobijar a otros regímenes dispuestos por disposiciones distintas al artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, como tampoco en esta se fijó, ni se podía hacer, una interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, a otros regímenes del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, enfatizando que las sentencias de unificación del 4 de agosto de 2010 y del 25 de febrero de 2010, tienen carácter prevalente y vinculante en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, además, porque el régimen de transición es inescindible, comprendiendo este edad, tiempo de servicio y monto de la prestación y, en lo que respecta a este último, indicó que abarca factores salariales, porcentaje y tiempo a tomar en cuenta para su liquidación.

Criterio que se reiteró en las sentencia del 30 de marzo de 2017, radicado No 25000-23-42-000-2012-01597-01 (3148-14) y del 05 de abril de 2017, radicado 63001-23-000-2013-00011-01 (1560-14), de la Subsección A, siendo Ponente en ambas decisiones el Doctor **GABRIEL VALBUENA HERNANDEZ**, insistiendo que la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010 tiene carácter prevalente y vinculante, a la luz de lo dispuesto en los artículos 10, 102 y 269 de la Ley 1437 de 2011.

Es importante comentar, que la sentencia de unificación del 25 de diciembre de 2016, fue anulada por la Sección 5ª del **CONSEJO DE ESTADO**, en sentencia del 15 de diciembre de 2016, radicado No 11001031500020160133401, C.P., actuando como Juez de tutela en 2ª instancia, ante la configuración del defecto por desconocimiento del precedente judicial de la **CORTE CONSTITUCIONAL**. La Sección 2ª en sentencia del 9 de febrero de 2017, que dictó en reemplazo de la sentencia de unificación del 25 de febrero de 2016, manifestó:

Desde ahora, la Sala advierte que la sentencia en los términos que aquí se adopta obedece, simple y llanamente, al cumplimiento del fallo de tutela del 15 de diciembre de 2016, empero, **no constituye una modificación al criterio interpretativo que del régimen de transición consagrado en la ley 100 de 1993, ha sostenido la Sección Segunda de esta Corporación.** ( Negrilla fuera de texto).

En sus considerandos recordó que la expresión monto contenida en el inciso 2º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tiene doble connotación "...por un lado es el porcentaje de la pensión y por otro es el resultado obtenido del periodo de ingreso base de liquidación, este último compuesto por el periodo fijado por la ley y salario de ese periodo (se identifica con la base reguladora)", por ende, la regulación prevista en el inciso 3º del mencionado artículo 36, es para establecer únicamente el ingreso base de liquidación de las pensiones amparadas integralmente por la Ley 100, pero no para las cobijadas por el régimen de transición, por cuanto el régimen anterior contiene todos los componentes de la pensión, entre ellos, el ingreso base de liquidación, por lo que a él debe recurrirse en su integridad, en virtud del principio de inescindibilidad, y que adoptar



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

las tesis de las sentencias C-258-13 y SU-230-15 a todas las situaciones amparadas por el régimen de transición, sería atentar contra los principios de progresividad y favorabilidad y compromete los derechos laborales de rango fundamental. Concluyendo:

(...)

**5. Conclusiones:**

5.1. El Consejo de Estado, reitera la tesis que el régimen de transición de que trata el artículo 36 de la ley 100 de 1993, **debe interpretarse de manera armónica, integral y en aplicación del principio de inescindibilidad normativa**, ateniendo su finalidad; pues la interpretación que ha venido aplicando esta Corporación resulta razonable y favorable tanto de los derechos laborales como de las finanzas pública y en materia pensional se encuentran de por medio derechos constitucionales fundamentales que no pueden desconocerse. Igualmente, debe interpretarse la noción de salario en sentido amplio y no restrictivo.

(....)

5.3. La mayoría de las normas pensionales anteriores a la ley 100 de 1993, contienen todos los componente de la pensión como derecho, **entre estos, los lineamientos para establecer el ingreso base de liquidación y el monto de la pensión**, pues son de la esencia del régimen de transición: la edad, el tiempo de servicios y el monto de la pensión, este último comprende tanto el porcentaje de la misma, como la base reguladora e integran una unidad inescindible. Si se altera alguno de esos presupuestos se desconocen dichos beneficios, en la medida que se distorsiona el sistema. (Negrilla fuera de texto).

De este recuento jurisprudencial, se tiene que inicialmente la **CORTE CONSTITUCIONAL**, en el contexto del régimen de transición, concibió el concepto de monto e ingreso base de liquidación como una unidad inescindible, pero posteriormente modificó su criterio jurisprudencial, en cuanto a que el ingreso base de liquidación, no hace parte del régimen de transición y el cual debe establecerse con las reglas contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993. Adicionalmente que los factores para ese fin, solo pueden tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, que tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas.

Por su parte, la postura que el **CONSEJO DE ESTADO** ha defendido por mucho tiempo, específicamente, desde la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, que quienes gozan del régimen de transición, se les apliquen todos los elementos del régimen anterior (edad, tiempo de servicio o semanas cotizadas y monto, concibiendo este último como tasa de reemplazo e IBL), en atención a los principios de inescindibilidad normativa, igualdad y favorabilidad.

Sin embargo, debe resaltarse que la Sala Plena del **CONSEJO DE ESTADO**, mediante auto del 29 de agosto de 2017, dentro del radicado No 52001233300020120014301 (4403-2013), C.P. **CESAR PALOMINO CORTÉS**, avocó conocimiento para unificar su jurisprudencia en torno a la interpretación que se debe dar al ingreso base de liquidación de las pensiones amparadas por el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por solicitud de la Sección 2ª de esa Corporación. Lo anterior, por la



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

discrepancia existente entre esta Corporación y la **CORTE CONSTITUCIONAL** respecto de la interpretación del inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100, lo que le llevó a considerar la importancia de unificar si este inciso se aplica al régimen de transición, al igual el periodo del IBL y los factores salariales que lo integran.

Es así, que el 28 de agosto de 2018, la Sala Plena del Supremo Tribunal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa profirió sentencia de unificación, en la cual formuló como problemas jurídicos, de si a la actora, por ser beneficiaria del régimen de transición, debe aplicarse el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 o el régimen integral de la Ley 33 de 1985, y si en la base de reliquidación pensional deben incluirse todos los factores salariales o solamente aquellos sobre los que realizó aportes, para lo cual hizo un análisis jurídico y jurisprudencial sobre el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, también explicó la posición que ha tenido la Sección 2ª sobre el término monto contenido en el inciso 2° del artículo 36 de esta Ley y la tesis contrapuesta que respecto de la materia estableció la **CORTE CONSTITUCIONAL** con ocasión de la expedición de la sentencia C-258 de 2013 y la posición que de antaño ha tenido la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**.

A partir de ese estudio, fijó como regla jurisprudencial que el ingreso base de liquidación para determinar el monto pensional de los beneficiarios del régimen de transición y que se encuentran cobijados por la Ley 33 de 1985, es el previsto en el inciso 3° del artículo 36, y en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, aclarando que esta regla no cobija a los docentes afiliados al **FOMAG**, pues los mismos fueron exceptuados de la aplicación de la Ley 100, así mismo, 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, que no son otros que los señalados en el Decreto 1158 de 1994, considerando que la tesis consagrada en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, va en contravía del principio de solidaridad en materia de seguridad social.

En esas condiciones, a partir de esta sentencia de unificación, el correcto entendimiento que se le debe dar al artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es que los beneficiarios del régimen de transición tienen derecho a que adquieran su pensión de vejez con la edad, tiempo de servicios o semanas cotizadas y la tasa de reemplazo del régimen anterior, pero el IBL se debe establecer conforme con lo señalado en el inciso 3° de dicho artículo. Igualmente, los factores salariales a incluir en la base de liquidación pensional son solamente sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones, en otras palabras, los enlistados en el Decreto 1158 de 1994.

Sentencia de unificación a la que están obligados acatar todos los funcionarios judiciales, por provenir del Órgano Judicial de Cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que tiene como fin precisamente el garantizar el derecho a la seguridad jurídica y la igualdad de los usuarios, puesto que la regla de derecho allí fijada debe aplicarse en idénticas condiciones a todos los casos que presenten iguales supuestos facticos al que fue objeto de análisis, máxime que el criterio jurisprudencial establecido guarda consonancia con el precedente que en la materia instituyó la **CORTE CONSTITUCIONAL**



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

desde la sentencia SU-230 de 2015, que a través de sus diferentes pronunciamientos ha sido clara y concisa que este era el que debía respetarse por todas las autoridades judiciales.

Finalmente, no sobra manifestar que aunque en la aludida sentencia de unificación se hizo referencia a las pensiones regidas por la Ley 33 de 1985, las reglas jurisprudenciales allí fijadas se aplican a todos aquellos que sean beneficiarios del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, con independencia de si el régimen pensional anterior al cual se encuentren cobijados es el de la Ley 33 de 1985 o a uno distinto, teniendo en cuenta que se estableció de manera general el alcance que se debe dar al ingreso base de liquidación del inciso 3º de dicho artículo, que es que este hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias del mismo, por ende, el IBL que debe tenerse en cuenta para liquidar el monto pensional es el previsto en el susodicho inciso 3º, y con los factores sobre los que se hayan realizado los correspondientes aportes, en aras de garantizar el principio de la sostenibilidad financiera del sistema pensional.

Bajo las anteriores consideraciones normativas y jurisprudenciales se resolverá el caso concreto.

## **II) CASO CONCRETO**

Teniendo en cuenta el texto de los actos acusados, la norma y la jurisprudencia, el Despacho considera que el cargo de nulidad enrostrado por la parte demandante a los actos acusados: Resolución No. GNR 88131 del 29 de marzo de 2016 (forma parcial); Resoluciones No. GNR 149937 del 24 de mayo de 2016 y Resolución No. VPB 29102 del 13 de julio de 2016, la primera con la que se reconoció la pensión en cuantía de \$3.317.976 y las otras con las que COLPENSIONES resolvió la impugnación en contra del acto acusado inicial en cita (fol. 33-37, 49-52 y 68-72) y, conforme a las alegaciones presentadas NO están llamados a prosperar, al observar que el precepto legal con que se fundamentó el acto acusado se ajusta al ordenamiento constitucional y por ende NO se accederá a las súplicas del libelo.

No hay duda del derecho pensional de la señora Virginia Ruíz Pérez, la inconformidad solo iba dirigida a que se aplicará la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010 proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, pero ante el cambio jurisprudencial dado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, y los parámetros definidos allí, la petición de acceder a las súplicas del libelo, solo le quedan el camino de salir adversas a la demandante.

## **SOBRE COSTAS**

Teniendo en cuenta la nueva postura esbozada por la Sección Segunda del Consejo de Estado respecto al tema de la condena en costas<sup>2</sup>, según la cual, se deben valorar

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, Consejero Ponente William Hernández Gómez, Radicado 1300123330000130002201 (12912014), Sentencia del 7 de abril de 2016.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

aspectos objetivos relacionados con su causación, tal como lo establece el Código General del Proceso; pues consideró el alto tribunal que una de las variaciones que introdujo el CPACA fue cambiar del criterio subjetivo que predicaba el CCA, al objetivo, y en ese entendido, **en toda sentencia se debe disponer sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.**

Considerando que en el presente caso se decidió un asunto de carácter laboral, cuya controversia fue de puro derecho, los cuales no causaron expensas que justifiquen la imposición de costas, el Despacho se abstendrá de condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

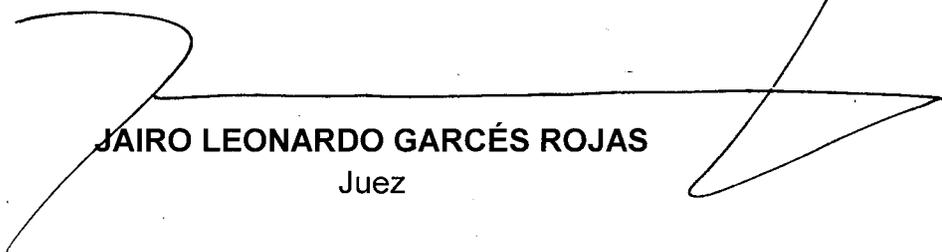
**FALLA**

**PRIMERO:** Negar las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría devuélvase el remanente de la suma que se ordenó consignar por concepto de gastos del proceso, si a ello hubiere lugar, dejando constancia de dicha entrega y archívese el expediente.

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**JAIRO LEONARDO GARCÉS ROJAS**  
Juez

Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección B, Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter, Radicado 54001-23-33-000-2012-00180-01(1706-15), Sentencia del 19 de enero de 2017.