



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., siete (07) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicado	11001-33-35-009-2021-00251-00
Naturaleza	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante	Mary Luz Navarro Aldana
Demandado	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribución Parafiscal de la Protección Social – UGPP

***Tema:** Reliquidación pensión jubilación*

1. ASUNTO POR DECIDIR

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral sin causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, dicta la sentencia correspondiente, según los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011 conforme esta motivación.

2. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones:

Mary Luz Navarro Aldana, actuando por intermedio de apoderado, acudió al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de obtener la nulidad de las siguientes resoluciones; i) No RDP 0058772 del 22 de febrero de 2019, mediante la cual la UGPP negó la reliquidación de la pensión de sobrevivientes, incluyendo todos los factores salariales devengados en el último año de servicio del causante, Esteban Antonio Muñoz Silva y, 2) No RDP 014385 del 09 de mayo de 2019, a través de la cual se confirmó la primera resolución;

y, como consecuencia de ello, a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene: i) el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes con todos los factores salariales contemplados en el Decreto 1045 de 1978, devengados en el último año de servicio del causante; ii) el reconocimiento y pago de las diferencias prestacionales a partir del reconocimiento de la pensión, tasación que deberán ser cancelados con los ajustes de valor, conforme al IPC; iii) el cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA; iv) los intereses moratorios que se causen a partir de la ejecutoria del fallo; y iv) la condena en costas.

2.2. Hechos relevantes. La parte demandante informa como hechos relevantes los siguientes:

2.2.1. La demandante manifestó, que el causante Esteban Antonio Muñoz Silva (q.e.p.d.), prestó sus servicios al Estado Colombiano, por más de 20 años, laborando sus últimos años como Técnico Operativo en el Instituto Colombiano Agropecuario-ICA, en la ciudad de Bogotá.

2.2.2. La Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL E.I.C.E., en liquidación, le reconoció y pagó al causante una pensión vitalicia de jubilación conforme a la Ley 33 de 1985, Ley 100 de 1993 y Decreto 1158 de 1994, realizado mediante Resolución No. 012317 del 13 de octubre de 1999, en cuantía de \$531.099,14, efectiva a partir del 1° de abril de 1999.

2.2.3. Señaló que, mediante Resolución No. 007851 del 03 de abril de 2001, CAJANAL, reliquidó la pensión de jubilación reconocida al causante, en cuantía de \$562.162,79 efectiva a partir del 1° de enero de 2000, sin embargo, sólo se tuvo en cuenta la: asignación básica, bonificación por servicios y prima de antigüedad y no se tuvieron en cuenta los siguientes factores salariales: prima de vacaciones, prima de navidad, prima de servicios y quinquenio, factores que fueron devengados y certificados por la entidad competente durante el año inmediatamente anterior a la fecha de retiro del servicio.

2.2.4. El señor Esteban Antonio Muñoz Silva (Q.E.P.D.), falleció el 25 de octubre de 2015.

2.2.5. Mediante Resolución No. RDP 005452 del 09 de febrero de 2016, la UGPP reconoció y ordenó el pago de una pensión de sobrevivientes a favor de la señora Mary Luz Navarro Aldana, efectiva desde el 26 de octubre de 2015.

2.2.6. Que el día 17 de enero de 2019, la demandante radicó petición ante la UGPP, solicitando la revisión y reliquidación de la pensión de sobrevivientes por falta de factores salariales, teniendo en cuenta que, para febrero de 1985, mes en el que empezó a regir la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 de 1985, anualidad en que el causante contaba con más de 15 años de servicios, por lo cual le era aplicable las normas anteriores a la Ley 33.

2.2.7. Mediante Resolución No. RDP 005872 del 22 de febrero de 2019, la UGPP negó la reliquidación de la pensión de sobrevivientes.

2.2.8. El día 21 de marzo de 2019, se interpuso recurso de apelación en contra de la Resolución No. RDP 005872 del 22 de febrero de 2019.

2.2.9. Mediante la Resolución No. RDP 014385 del 09 de mayo de 2019, la UGPP desató el recurso de apelación confirmando la Resolución No. RDP 005872 del 22 de febrero de 2019.

2.3. Normas violadas y concepto de violación.

Como normas violadas se citan en la demanda el preámbulo, los artículos 2, 6, 25 y 58 de la Constitución Política de Colombia; artículo 10 del Código Civil; Ley 57 de 1887, Ley 1437 de 2011 artículo 178; Ley 4 de 1966; artículo 4° Decreto 1743 de 1966; Decreto 3135 de 1968; Ley 5 de 1969; Decreto 1045 de 1978; Ley 33 de 1985.

El demandante consideró por ser la pensión de jubilación un derecho que no prescribe, y la solicitud de revisión y/o reliquidación un derecho accesorio a la pensión, se infiere que los administrados pueden en cualquier momento hacer uso del derecho de petición, a efecto que se revise la pensión y se incluyan varios factores salariales a los cuales tiene derecho.

Señaló que, la entidad demandada violó la Ley al reconocer de manera incompleta las prestaciones de la demandante, en la expedición de los actos administrativos demandados, pues desestimó lo solicitado, es decir, aquellos factores de salario que se pidió se tuvieran en cuenta en la revisión solicitada.

Dentro del mismo contexto, indica que se violó el artículo 1° de la Ley 33 de 1985, ya que en ellas el funcionario desconoce la ordenanza, pues a la entrada en vigencia de la citada Ley, el señor Esteban Antonio Muñoz Silva (Q.E.P.D.) tenía más de 15 años de servicios, por lo que de conformidad con lo establecido en el parágrafo 2° artículo 1° ibidem; esta circunstancia sitúa al causante como beneficiario del régimen de transición consagrado en dicha norma.

De otro lado, aportó varias sentencias del Consejo de Estado para sustentar su tesis.

En adición a lo anterior, puso de presente que, la cuantía de la pensión de la demandante debe ser liquidada conforme a todos los factores salariales devengados por el causante, en el último año anterior, a la fecha de verificación de su retiro definitivo del servicio, indexando la primera mesada pensional, por lo que muy comedidamente, solicita se acceda con favorabilidad a las súplicas de la presente demanda.

2.4. Actuación procesal. El 20 de agosto de 2021, se presentó la demanda, correspondiendo el reparto a este Despacho el mismo día. Luego mediante auto del 4 de abril de 2022¹, inadmitió la demanda y se ordenó su subsanación.

Corregida oportunamente la demanda, con auto del 23 de agosto de 2022, este estrado judicial la admitió², posteriormente se notificó y una vez cumplida la carga de la parte actora del envío de los traslados, la UGPP allegó contestación³.

Con proveído del 22 de agosto de 2023, se resolvieron excepciones, se fijó litigio, agotando el periodo probatorio y se corrió traslado para alegar de conclusión⁴.

¹ Archivo 07 del expediente digital.

² Archivo 11 del expediente digital.

³ Archivo 16 del expediente digital

⁴ Archivo 29 del expediente digital

2.5. Contestación de la demanda.

2.5.2. La Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, a través de apoderado, contestó en término la demanda y se opuso a las pretensiones señalando que en su actuar conforme al precedente “preferente” de la Corte Constitucional establecido en sentencias C-168 de 1995 y C-258 de 2013, que fijaron el criterio de interpretación para la liquidación de las pensiones del régimen de transición conforme a las reglas del inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100/93, reglas ratificadas y que se extienden a todas las pensiones reguladas por el régimen de transición, según lo expuesto en las sentencias T-661 de 2017; T-039 de 2018; T-212 de 2018 y T-018 de 2018 recientemente reiteradas en sentencia de unificación de aplicación erga omnes (de inmediato y obligatorio cumplimiento), SU-230 de 2015, SU – 427 de 2016, y SU - 023 de 2018, en cuyos pronunciamientos la Corte Constitucional ratifica y señala, que la manera de interpretar el régimen de transición es respetando los conceptos de edad tiempo de servicios y monto, entendido como tasa de reemplazo del régimen anterior, sin que éste incluido en la transición.

Indica que con base a lo anterior, la entidad debe continuar liquidando las pensiones de este régimen de conformidad con el artículo 1 del Decreto 2143 de 1995 que remite directamente a las reglas del inciso 30 del artículo 36 de la Ley 100, que establece el modo para calcular el ingreso base de liquidación para aquellos beneficiarios del tránsito normativo, es decir con el promedio de lo cotizado en el tiempo que le hiciera falta o en los últimos 10 años de servicio y los factores contenidos en el Decreto 1158 de 1994, norma que fue encontrada legal por el Consejo de Estado en sentencia de 28 de febrero de 2013, porque tiene como finalidad establecer la base de cotización para la Seguridad Social y no un régimen salarial, indicando adicionalmente que, el Legislador tiene plenas facultades para establecer los factores salariales con incidencia pensional.

Aunado a lo anterior, el alto tribunal reconoció que los requisitos de edad, cotizaciones y monto de la pensión se deben regir por la norma especial que estaba rigiendo a la entrada en vigencia del régimen de transición, en tanto, el ingreso base de liquidación será el determinado en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100/93.

En Sentencia del 28 de agosto de 2018 proferida por el Consejo de Estado, Consejero Ponente César Palomino Cortés, se unifica la Jurisprudencia y cuyo texto es el siguiente:

“Para la Sala Plena de esta Corporación esa es la lectura que debe darse del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. El artículo 36 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”.

Como excepciones propuso:

- 1) Prescripción,
- 2) Inexistencia de las obligaciones demandadas y cobro de lo no debido,
- 3) buena fé e improcedencia de imposición de costas procesales.

2.6. Alegatos de conclusión.

2.6.1. Alegatos parte demandada UGPP

La demandada en sus alegatos ratifica su posición, frente a la improcedencia de reliquidación por aplicación del régimen de transición dispuesto en la Ley 100 de 1993, señalando que la excepción se encuentra debidamente probada, toda vez que, por la fecha en la que se efectuó el reconocimiento pensional en favor del causante, en cuanto al cálculo del IBL, era necesario aplicar el régimen de transición dispuesto en el art. 36 de la Ley 100 de 1993, de conformidad con lo ordenado en la sentencia de Unificación emitida por la Sala Plena del Consejo de Estado.

Advierte que, la sentencia de unificación en cita es de obligatorio cumplimiento y aplicación, pues cumple con los requisitos establecidos en el artículo 270 del CPACA. Para tal efecto la sentencia estableció de manera razonada y soportada la importancia jurídica y la trascendencia económica o social, así como la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

Recalca que los factores salariales que se tuvieron en cuenta por parte de la demandada para la realización de la liquidación de la mesada pensional del causante, señor Esteban Antonio Muñoz Silva (Q.E.P.D.), fueron los establecidos en el Decreto 1158 de 1994. Para tal efecto se tuvo en cuenta el valor de las cotizaciones efectivamente realizadas durante los 10 últimos años de servicio y los factores salariales que fueron devengados por el demandante a título remunerativo, es decir, aquellos que fueron reportados y certificados ante la entidad en los términos de la circular conjunta No. 13 del 18 de abril de 2007 entre el Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Conforme los argumentos expuestos, solicita se declare probadas las excepciones propuestas en la contestación de demanda y el escrito que descurre alegatos, y en consecuencia se absuelva a la demandada de lo pretendido por la parte demandante.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Problema jurídico

De conformidad con la fijación del litigio planteado en auto del veintidós (22) de agosto

de dos mil veintitrés (2023)⁵, la controversia se circunscribe a establecer si, ¿la señora Mary Luz Navarro Aldana, tiene derecho a la reliquidación de la pensión de sobrevivientes teniendo en cuenta la totalidad de los factores salariales contemplados en el Decreto 1045 de 1978, devengados durante el último año de servicios del causante? O, ¿por el contrario le es aplicable la Ley 100 de 1993 y el Decreto reglamentario 1158 de 1994? En este sentido, se determinará si hay lugar a declarar la nulidad de los actos acusados.

3.2. Marco Normativo y Jurisprudencial aplicable.

La Ley 100 de 1993, creó el Sistema de Seguridad Social Integral para todos los habitantes del territorio nacional. Por su parte, el Sistema General de Pensiones, conforme al artículo 151 de la referida Ley, entró a regir a partir del 1º de abril de 1994, y, de acuerdo a lo dispuesto en el parágrafo de dicho artículo, excepto para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital, se dispuso que regiría a más tardar el 30 de junio de 1995, en la fecha que así lo determinara la respectiva autoridad gubernamental.

Ahora bien, con el objeto de proteger la expectativa legítima de quienes estaban próximos a reunir las condiciones para tener derecho a una pensión de vejez, el artículo 36 de la citada ley consagró un régimen de transición, así.

*“**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 personas para acceder a la pensión de vejez se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley.** (Destaca el Despacho)*

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

De acuerdo con el inciso 2º de la referida norma, quienes, a la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, cuenten con 35 años de edad, en el caso de las mujeres y 40 años de edad en el de los hombres, o 15 años de servicios, tienen derecho al beneficio de transición y, en consecuencia, su pensión debe reconocerse bajo los parámetros de edad, tiempo de servicios y monto, establecido en el régimen

⁵ Archivo 29 del expediente digital.

anterior.

Con anterioridad a la Ley 100 de 1993, regía la Ley 33 de 1985, cuyo artículo 1º dispuso, que el empleado oficial que sirva, o haya servido, veinte años continuos, o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco años, tendrá derecho a que por la respectiva caja de previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicios. Este artículo, en su inciso segundo, prescribió que no quedaban sujetas a esta regla las personas que disfrutaran de un régimen legal especial de pensiones.

De igual forma, en su Parágrafo 2º, prescribió un régimen de transición, así: *“Para los empleados oficiales que a la fecha de la presente Ley hayan cumplido quince (15) años continuos o discontinuos de servicio, continuarán aplicándose las disposiciones sobre edad de jubilación que regían con anterioridad a la presente ley”*.

El régimen anterior era el del Decreto Extraordinario 3135 de 1968, artículo 27, reglamentado por el Decreto 1848 de 1969, modificado por el Decreto Extraordinario 1045 de 1978, artículo 45, así:

“Decreto Extraordinario 3135 de 1968

Artículo 27. Pensión de Jubilación o Vejez. *El empleado público o trabajador oficial que sirva veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de 55 años si es varón o 50 si es mujer, tendrá derecho a que por la respectiva entidad de previsión se le pague una pensión mensual vitalicia o de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio.*

(...)”

Por su parte, el Decreto 1848 de 1969, que reglamentó al anterior Decretó, señaló:

“Artículo 73. CUANTÍA DE LA PENSIÓN. *El valor de la pensión mensual vitalicia de jubilación será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de los salarios y primas de toda especie percibidas en el último año de servicios por el empleado oficial que haya adquirido el status jurídico de jubilado, por reunir los requisitos señalados por la ley para tal fin.”* (Subrayado declarado nulo. Sentencia del 7 de junio de 1980 H.C. de E.).

Debe tenerse en cuenta que mediante el Acto Legislativo 01 de 2005, que modificó el artículo 48 de la Constitución, se incorporó a la Constitución Política el principio de la sostenibilidad financiera, con el cual se busca que el legislador al regular el régimen pensional salvaguarde el equilibrio financiero del Sistema General de Pensiones, es por ello que en el Parágrafo Transitorio 4º, se estipuló:

“Parágrafo transitorio 4º. *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.”*-resaltado por el Despacho-

3.3. Sobre la orientación jurisprudencial

Atendiendo, a que el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, contempló un Ingreso Base de Liquidación para las pensiones que se reconocen en virtud del régimen de transición, dependiendo del tiempo que le falte al trabajador para consolidar su derecho pensional, se generaron diversas interpretaciones, en torno a la expresión “monto”, tanto por el Consejo de Estado, como por la Corte Constitucional.

Este Despacho, mantuvo dentro de sus diferentes pronunciamientos, la línea jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, como máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la **Sentencia de Unificación del 4 de agosto de 2010**⁶, en cuanto a los factores a tener en cuenta para el cálculo del monto de la pensión de jubilación, esto es, con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de prestación de servicios, o en el inmediatamente anterior a la adquisición del estatus pensional, incluso sobre los cuales no se hubiere realizado cotización alguna, para lo que en atención al principio de sostenibilidad financiera, se ordenaba a la demandada realizar los descuentos que sobre estos correspondía.

Por su parte, la Corte Constitucional, en la **Sentencia C-168 de 1995**, analizó una demanda de inconstitucionalidad presentada contra los incisos 2º y 3º del artículo 36 de la ley 100 de 1993, y precisó, que el inciso 2º señala que el régimen de transición permite la aplicación del régimen pensional anterior únicamente en cuanto a la edad, tiempo de servicio o semanas de cotización y el monto de la pensión, pero que “las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para obtener tal derecho son los contenidos en las disposiciones de la nueva ley.”

Indicó, igualmente, que en el inciso 3º del artículo 36 de la ley 100 de 1993, se fijó el ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas beneficiarias del régimen de transición, disponiendo que para quienes les faltare "menos" de diez (10) años de servicio 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 éste fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

En la **Sentencia C-258 de 2013**, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley 4º de 1992, relativo al régimen pensional especial de los Congresistas. Entre otras decisiones, declaró inexecutable 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 párrafo.

Ante el vacío que dejarían las expresiones declaradas inconstitucionales, la Sala Plena de la Corte Constitucional optó por llenarlas con las disposiciones establecidas en el Régimen General de Seguridad Social en Pensiones de la Ley 100 de 1993, indicando

⁶ Sentencia 25000-23-25-000-2006-07509-01 – Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – del 4 de agosto de 2010, MP. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

respecto de la expresión “*durante el último año*”, que su declaratoria de inconstitucionalidad crearía una laguna en materia de ingreso base de liquidación, por lo que para el efecto era menester aplicar las reglas de los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, a saber: “(i) *para quienes el 1º de abril de 1994, les faltara menos de 10 años para pensionarse, el IBL sería (a) “el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta” para reunir los requisitos para causar el derecho a la pensión, o (b) el promedio de lo “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”.* (ii) *En los demás casos, es decir, en la hipótesis de las personas a quienes el 1º de abril de 1994 les faltaban más de 10 años para reunir los requisitos de causación de la pensión, a falta de regla especial en el artículo 36 y teniendo en cuenta que el inciso segundo ibidem solamente ordena la aplicación ultractiva de las reglas de los regímenes especiales sobre edad, tiempo de cotización o servicios prestados, y tasa de reemplazo, se les debe aplicar la regla general del artículo 21 de la Ley 100”.*

En la **Sentencia SU-230 de 2015**, la Corte Constitucional revisó las sentencias emitidas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y el Consejo Superior de la Judicatura, en primera y segunda instancia respectivamente, dentro de la acción de tutela promovida por el señor Salomón Cicerón Quintero Rodríguez en contra de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y el Banco Popular S.A., porque su pensión de jubilación fue liquidada con base en el promedio de los aportes cotizados durante los últimos 10 años, como lo establece la Ley 100 de 1993. La Sala Plena de la Corte Constitucional expresó que si bien el alcance consignado en la Sentencia C-258 de 2013 hacía referencia específica al régimen de los congresistas, atendiendo, entre otras razones, al carácter rogado de la acción pública de Inconstitucionalidad, tal circunstancia no excluía la interpretación en abstracto que realizó sobre el artículo 36 de la ley 100 de 1993.

Así, entonces, con la expedición de las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, la Corte Constitucional estableció un criterio interpretativo en abstracto en relación con la aplicación del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, al disponer que el IBL no es un aspecto sometido a transición, y que por ende son las reglas contenidas en dicha Ley, las que deben observarse para determinar el monto pensional, **con independencia del régimen especial aplicable**, precedente que reiteró en las Sentencias **SU-427 de 2016**, **SU-210 de 2017**, **SU-395 de 2017** y últimamente, en la **SU-023 de 2018**.

Últimamente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en Sentencia de Unificación, de agosto 28 de 2018⁷, armonizó su postura en cuanto a la interpretación del régimen de transición con la adoptada por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, señaló que la lectura ajustada del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es aquella según la cual, “*El artículo 36 contiene todos los elementos y condiciones para que las personas beneficiarias del régimen de transición puedan adquirir su pensión de vejez con la edad, el tiempo de servicios o semanas de*

⁷ Radicación No. 52001-23-33-000-2012-00143-01, C.P. Dr. César Palomino Cortés.

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”.

En consecuencia, fijó la siguiente Regla Jurisprudencial, en relación con el IBL en el régimen de transición:

“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.”

Establecida la anterior regla jurisprudencial, esa Alta Corporación, fijó la siguiente subregla:

“94. La primera subregla es que para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el período 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.

(...) -subrayado fuera del texto-

Seguidamente, procedió a sentar la segunda subregla, en cuanto a los factores salariales de liquidación, así:

“96.... 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.” subrayado fuera del texto.

Tal Colegiatura señaló, que la segunda subregla, se sustenta en el artículo 1º de la Constitución Política, que consagra el principio de solidaridad como uno de los fundamentales del Estado Social de Derecho, en concordancia con el artículo 48 constitucional, que define la Seguridad Social como *“un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”*.

Agregó, que la interpretación que más se ajusta a dichos preceptos, es aquella según la cual, en el régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985, **solo los factores sobre los que se haya realizado el aporte o cotización pueden incluirse como elemento salarial en la liquidación de la mesada pensional.** Agregó, que de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2005, por el cual se adiciona el artículo 48 constitucional, la pensión se adquiere al cumplir la edad, el tiempo de

servicio y las semanas de cotización, y que **para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales realizó cotizaciones.**

Finalmente precisó, en relación con la tesis adoptada por la Sección Segunda de esa Corporación en la Sentencia de Unificación del 4 de agosto de 2010, según la cual los factores salariales contenidos en el artículo 3º de la Ley 33 de 1985, no señalaban en forma taxativa sino enunciativa, aquellos que conformaban la base de liquidación pensional, y por tal razón podían incluirse otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios, que dicha interpretación estaba en contravía del principio de solidaridad en materia de seguridad social, y que traspasaba la voluntad del legislador, que en virtud de su libertad de configuración había enlistado los factores que conformaban la base de liquidación pensional, a los cuales debía limitarse dicha base.

Es así entonces, que se debe acoger lo establecido por la Sala Plena en la referida Sentencia de Unificación, por constituir precedente obligatorio para los funcionarios de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conforme a las previsiones de los artículos 10, 102 y 270 de la Ley 1437 de 2011, además, teniendo en cuenta los efectos dados a la referida sentencia, según los cuales, las reglas allí definidas, deben aplicarse a todos los casos pendientes de solución, tanto en vía administrativa, como en vía judicial a través de las acciones ordinarias.

IV. DEL CASO CONCRETO

4.1. De lo acreditado:

4.1.1. Copia de la cédula de ciudadanía de Mary Luz Navarro Aldana (folio 19 del archivo 02 del expediente digital).

4.1.2. Resolución No. 012317 del 13 de octubre de 1999 Rad.11415/1999, por la cual se reconoce pensión mensual vitalicia de jubilación al señor Esteban Antonio Muñoz Silva (q.e.p.d.), (folios 21 a 29 del archivo 02 del expediente digital).

4.1.4. Resolución No. 007851 del 03 de abril de 2001, por la cual CAJANAL, reliquidó la pensión de jubilación reconocida al causante, en cuantía de \$562.162,79 efectiva a partir del 1º de enero de 2000, (folios 31 a 39 del archivo 02 del expediente digital).

4.1.5. Resolución No. RDP 005452 del 09 de febrero de 2016, por medio de la cual, la UGPP reconoció y ordenó el pago de una pensión de sobrevivientes a favor de la señora Mary Luz Navarro Aldana, efectiva desde el 26 de octubre de 2015, (folios 41 a 49 del archivo 02 del expediente digital).

4.1.6. Derecho de petición del día 17 de enero de 2019, por el cual, la demandante radicó petición ante la UGPP, solicitando la revisión y reliquidación de la pensión de sobrevivientes por falta de factores salariales, (folios 51 a 60 del archivo 02 del expediente digital).

4.1.7. Resolución No. RDP 005872 del 22 de febrero de 2019, por medio de la cual, la

UGPP negó la reliquidación de la pensión de sobrevivientes, (folios 63 a 67 del archivo 02 del expediente digital).

4.1.8. Recurso de Apelación presentado el día 21 de marzo de 2019, interpuesto en contra de la Resolución No. RDP 005872 del 22 de febrero de 2019, (folios 69 a 77 del archivo 02 del expediente digital).

4.1.9. Resolución No. RDP 014385 del 09 de mayo de 2019, por la cual la UGPP desató el recurso de apelación confirmando la Resolución No. RDP 005872 del 22 de febrero de 2019, (folios 79 a 83 del archivo 02 del expediente digital).

4.1.10. Certificación electrónica de los tiempos laborados del causante (folios 85 a 92 del archivo 02 del expediente digital).

4.2. Caso concreto

En el caso concreto, se encuentra acreditado que al causante Esteban Antonio Muñoz Silva (q.e.p.d.), mediante Resolución No. 012317 del 13 de octubre de 1999 Rad.11415/1999, se le reconoce pensión mensual vitalicia de jubilación con el 75%, del promedio de lo devengado sobre el salario promedio del último año de servicios, con la inclusión de los factores salariales de:

Que la liquidación se efectúa con el 75% del promedio de lo devengado sobre el salario promedio de 5 años, conforme a lo establecido en el artículo 36 de la Ley 100/93, y sentencia 168 del 20 de abril de 1995 de la Corte Constitucional, entre el 01 de abril de 1994 y el 30 de marzo de 1999, así:

FACTORES		VALOR ACTUALIZADO	
1994 ASIGNACION BASICA	22.59 \$	245.103.00	
BONIFICACION SERVIC.PRES	\$	15.284.78	
PRIMA DE ANTIGUEDAD	\$	30.022.00	
(Promedio mensual de 270 días)	\$	290.409.78	\$ 106.560.02
1995 ASIGNACION BASICA	19.46 \$	290.222.00	
BONIFICACION SERVIC.PRES	\$	13.568.67	
PRIMA DE ANTIGUEDAD	\$	35.425.00	
(Promedio mensual de 360 días)	\$	339.215.67	\$ 135.376.30
1996 ASIGNACION BASICA	21.63 \$	343.914.00	
BONIFICACION SERVIC.PRES	\$	16.056.75	
PRIMA DE ANTIGUEDAD	\$	41.447.00	
(Promedio mensual de 360 días)	\$	401.417.75	\$ 134.103.71

Y, que bajo los mismos parámetros la UGPP mediante Resolución No. 007851 del 03 de abril de 2001, reliquidó la pensión de jubilación reconocida al causante, en cuantía de \$562.162,79 efectiva a partir del 1° de enero de 2000.

Inicialmente, observa el Despacho, que el demandante, es beneficiario del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta, que al 1° de abril de 1994, fecha de vigencia del Sistema General de Pensiones, había prestado sus servicios, por más de 15 años y tenía más de 40 años de edad, por lo tanto, tiene derecho a la aplicación del régimen pensional anterior, esto es, la Ley 33 de 1985, en cuanto a la edad, tiempo de servicio y monto.

Ahora bien, la Ley 33 de 1985⁸, en su artículo 1º, estableció dos requisitos para adquirir el derecho a la pensión: **i)** 55 años de edad para hombre y mujeres, y **ii)** 20 años continuos o discontinuos de servicios en el sector público. No obstante, lo anterior, en el párrafo 2º ibidem, dispuso lo siguiente:

“Para los empleados oficiales que a la fecha de la presente Ley *hayan cumplido quince (15) años continuos o discontinuos de servicio, continuarán aplicándose las disposiciones sobre edad de jubilación que regían con anterioridad a la presente Ley.*” – resaltado fuera del texto. -

En el *sub judice* está demostrado, que el actor para el 13 de febrero de 1985, fecha de promulgación de la Ley 33 de 1985, tenía más de 15 años de servicios, en consecuencia, es beneficiario del régimen de transición establecido en el párrafo 2º del artículo primero ibidem, que remite al régimen pensional anterior **en cuanto a la edad**, el cuál es el régimen general del sector público nacional consagrado en el Decreto Extraordinario 3135 de 1968 y su Decreto reglamentario 1848 de 1969, que establece los siguientes requisitos para pensión: 50 años de edad para las mujeres y 55 para los hombres; y 20 años de servicios continuos o discontinuos.

De otra parte, y de conformidad con la Sentencia de Unificación del órgano de cierre de la Jurisdicción Administrativa⁹, ya señalada, que armonizó su postura en cuanto a la interpretación del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, con la adoptada por la Corte Constitucional, en las Sentencias referidas en el marco jurisprudencial expuesto, no permite la aplicación de normas anteriores en lo que tiene que ver con el IBL.

Es así, que aquellas personas a quienes se les aplica la Ley 33 de 1985, por virtud de la transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, aun cuando también cumplen las condiciones para ser beneficiarias del régimen de transición del párrafo 2º del artículo 1º de la Ley 33 de 1985, se les debe calcular el IBL de la pensión conforme a las reglas establecidas en el régimen general de pensión, por cuanto el artículo 36 de dicho estatuto, solo permite aplicar las normas anteriores en cuanto a la edad, tiempo de servicios y monto (taza de reemplazo).

Así las cosas, como quiera que el demandante adquirió el estatus pensional en los términos del Decreto 3135 de 1968, la liquidación de la pensión de vejez debe efectuarse aplicando el IBL de la Ley 100 de 1993, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, y no con el régimen pensional anterior, dado que ese aspecto no fue objeto de transición conforme a la interpretación jurisprudencial expuesta, y el actor consolidó su derecho pensional, cuando cumplió con los requisitos de edad y tiempo de servicios exigidos, esto es, en vigencia el Sistema General de Pensiones, el 1º de abril de 1994.

Ahora bien, como quedó expuesto, la entidad demandada reconoció la pensión de vejez del actor, conforme al artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y a la Sentencia C-168 del 20

⁸ Diario Oficial No. 36100 del 13 de febrero de 1985.

⁹ Sentencia del 28 de agosto de 2018, radicación No. 52001-23-33-000-2012-00143-01, C.P. Dr. César Palomino Cortés

de abril de 1995 de la Corte Constitucional, con una tasa de reemplazo del 75%, y el IBL con el promedio de lo devengado en el último año de servicios, y para obtener el Ingreso Base de Liquidación, se debían tomar los factores acreditados en su historial laboral, y enlistados en el Decreto 1158 de 1994, que reza:

ARTÍCULO 1º. El artículo 6º del Decreto 691 de 1994, quedará así:

"Base de cotización".

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

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

Resulta pertinente señalar, que en aplicación del precedente jurisprudencial fijado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, al cual se hizo alusión en el acápite precedente, y teniendo en cuenta que para la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 en materia pensional, **al demandante le faltaban menos de 10 años para consolidar el derecho a la pensión, la cuantía de dicha prestación económica corresponde al promedio de lo devengado en el tiempo que le hiciera falta para ello o el promedio de lo cotizado durante todo el tiempo si este fuera superior, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE, incluyendo para tal efecto, los factores señalados en el Decreto 1158 de 1994.**

En este punto, resalta el Despacho, que en casos de similares contornos al que es objeto de estudio, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", con Ponencia de la Magistrada Dra. Luz Myriam Espejo Rodríguez, Expediente No. 2016-427-01, Sentencia del 25 de Abril de 2018, Demandante, Guillermo Peña Bautista, Demandado, UGPP, y del Magistrado Dr. Samuel José Ramírez Poveda, Expediente No. 2015-00396-01, Sentencia del 16 de Mayo de 2018, Demandante, Gloria María Quiñones de Useche, Demandado, UGPP, respectivamente, señalaron:

"...si los beneficiarios del régimen de transición del parágrafo 2º del artículo 1º de la ley 33 de 1985 no cumplieron tanto la edad como el tiempo de servicio dispuesto en las normas anteriores, a más tardar el 31 de marzo de 1994 o el 29 de junio de 1995, según corresponda, quedaron sometidos a las reglas de la ley 100 de 1993 (entre ellas las del régimen de transición del artículo 36) a partir del 1º de abril de 1994 o el 30 de junio de 1995, fechas de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones para los servidores públicos del orden nacional y territorial, respectivamente, toda vez que no adquirieron el derecho en vigencia de la norma anterior. Y en virtud del régimen de transición del artículo 36 de la ley 100 de 1993, las normas anteriores a este estatuto, resulta aplicable, solo en cuanto a la edad, tiempo de servicio y monto de la pensión, pero no en lo que respecta al IBL.

(...)

...conforme a la interpretación hecha por las Corte Constitucional como guarda autorizada de la Constitución, **el régimen de transición del artículo 36 de la ley 100 de 1993 permite la aplicación del régimen pensional anterior, única y exclusivamente en cuanto a la edad, tiempo de servicio o semanas cotización y monto (taza de reemplazo)...Las demás condiciones y requisitos aplicables para el reconocimiento de la pensión de vejez, se rigen por las disposiciones contenidas en la ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios...**”-resaltado fuera del texto-

En consecuencia, se encuentra que, su pretensión reliquidatoria, **con la inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios**, no está llamada a prosperar, atendiendo el precedente antes señalado, puesto que no resulta procedente incluir en la base de liquidación pensional, TODOS los factores salariales devengados en el último año de servicios, como lo pretende el demandante, ya que los factores que integran el Ingreso Base de Liquidación, **son únicamente aquellos sobre los que se haya efectuado aportes o cotización al Sistema de Pensiones**, cuya enumeración está prevista en el Decreto 1158 de 1994¹⁰, la cual es coincidente con la señalada en la Ley 62 de 1985¹¹, que modificó la Ley 33 de 1985. Razones por las cuales no procede la nulidad de los actos demandados, en este aspecto.

Por todo lo anterior el Despacho negará las pretensiones de la demanda ya que la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, por lo que se negarán las pretensiones de la demanda.

4.3. Condena en costas

Finalmente, y comoquiera que, de conformidad con el artículo 188 del CPACA⁹, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, pasa el Despacho a pronunciarse.

Para ello se advierte que, si bien, en el presente asunto la parte vencida es el extremo activo, lo cierto es que, de conformidad con el inciso 2º del artículo 367 del CGP¹² y el

¹⁰10 El artículo 60 del Decreto 691 de 1994, quedará así: "Base de Cotización".

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

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

¹¹ Ley 62 de 1985- ARTÍCULO 1º. Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión, deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha Caja, ya sea que su remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión. Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio. En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes.

¹² <<Artículo 361. Composición Las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.

numeral 8° del artículo 365¹³ del mismo estatuto, estas deber ser tasadas y liquidadas de acuerdo con criterios **verificables** y solo habrá lugar a ellas **cuando aparezcan causadas y en la medida de su comprobación**, y en el presente asunto, la parte interesada no demostró su causación, por lo que, no se accederá a ellas.

Así lo ha entendido el Consejo de Estado, por ejemplo, en la sentencia proferida el 17 de noviembre de 2022¹⁴, en la cual no condenó en costas, por las siguientes razones:

<<No procede la condena en costas, pues conforme con el artículo 188 del CPACA, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas, que según el artículo 361 del C.G.P. incluye las agencias en derecho, se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual “solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”, requisito que no se cumple en este asunto>>.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: SIN CONDENAS EN COSTAS en esta instancia, por lo señalado en la parte considerativa.

TERCERO: REMITIR copia de esta providencia, en los términos del artículo 205 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, a los siguientes correos electrónicos:

acopresbogota@gmail.com;

notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co;

gerencia@viteriabogados.com;

oviteri@ugpp.gov.co;

CUARTO: En los términos y para los efectos del memorial poder allegado con el escrito de alegaciones finales, **RECONOCER** personería adjetiva al doctor **OMAR ANDRES VITERI DUARTE**, identificado con la C.C. No. 79.803.031 de Bogotá, abogado titulado portador de la T.P. No. 111.852 del C. S. de la J., conforme a Escritura Pública No. 0604 del 12 de febrero de 2020, suscrita en la Notaría 73 del Circuito de Bogotá¹⁵, como apoderado principal de la demandada. Así mismo, reconocer

Las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, de conformidad con lo señalado en los artículos siguientes>>.

13 Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

(...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación>>.

14 Sentencia proferida por la Sección Cuarta, con ponencia del consejero Milton Chaves García, dentro del proceso con radicado No. 73001233300020190037301.

¹⁵ Archivos 30 y 31 del expediente digital.



personería a la Dra. **NICOLE ALEXANDRA ÁVILA ALBARRACÍN** identificada con Cédula de Ciudadanía número C.C. No. 1.022.397.651 de Bogotá, T.P. 339.117 del C.S de la J., como apoderada sustituta.

QUINTO: Ejecutoriada la presente providencia, **ARCHIVAR** el expediente, previas las constancias de rigor.

SEXTO: Esta providencia **DEBE** incorporarse al expediente digitalizado, organizado en OneDrive, ordenando alimentar simultáneamente el sistema de información de Justicia Siglo XXI y el de la Rama Judicial Web.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MARÍA CECILIA PIZARRO TOLEDO
JUEZ