



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO  
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

**PROCESO:** *NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO*  
**RADICACIÓN:** *110013335-012-2017-00231-00*  
**DEMANDANTE:** *ADELA GORDILLO MARTIN*  
**DEMANDADA:** *COLPENSIONES*

**ACTA N° 218 – 2019  
AUDIENCIA DE JUZGAMIENTO  
ARTICULO 180 DE LA LEY 1437 DE 2011**

*En Bogotá D.C. a los 21 días del mes de junio de 2019, siendo las 09:45 de la mañana, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá en asocio de su Secretario Ad hoc, constituyó en audiencia pública en la sala de audiencias 14 de la sede Judicial CAN y la declaró abierta para tal fin, con la asistencia de los siguientes:*

**INTERVINIENTES**

**Parte demandante:** CAMILO ALBERTO GARZON GORDILLO

**Parte demandada:** NICOLETTE STACY RUIZ VELANDIA

**Ministerio Público:** No compareció

*Se reconoce personería a la apoderada de conformidad con el poder de sustitución allegado en audiencia.*

**SANEAMIENTO DEL PROCESO**

*Se concede el uso de la palabra a los apoderados con el fin de que se pronuncien si observan alguna irregularidad que pueda ser saneada en este momento.*

*Los apoderados sin observación.*

*El Despacho en audiencia del 12 de junio de 2019 requirió a la entidad demandada para que el Comité de Conciliación se pronunciara sobre el reconocimiento de la mesada 14, sin que a la fecha obre respuesta alguna.*

*La apoderada de COLPENSIONES informa que no se pudo realizar reunión del comité dadas las múltiples solicitudes y el corto plazo otorgado.*

*El apoderado de la parte actora no insiste en la consecución de dicho pronunciamiento y solicita se continúe con la diligencia.*

*Al Despacho continuara con la siguiente etapa, resaltando que la entidad puede en cualquier momento conciliar y poner fin al proceso.*

## **SENTENCIA**

### **PROBLEMA JURÍDICO**

*Corresponde determinar si es procedente reliquidar la pensión de jubilación que percibe la actora, tomando como Ingreso Base de Liquidación el promedio de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios y si adicionalmente a la demandante le asiste el derecho a que se le reconozca la mesada 14.*

## **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

### **Aplicación del régimen de transición**

*La Ley 100 de 1993 instauró un Sistema de Seguridad Social que derogó la mayoría de regímenes pensionales anteriores a su vigencia, el nuevo régimen modificó los requisitos de edad y tiempo de servicio o semanas de cotización que deben cumplir las personas para pensionarse.*

*Sin embargo, el artículo 36 de esta ley permite que las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema (1 de abril de 1994), tuvieran treinta y cinco años o más de edad si son mujeres, o cuarenta o más si son hombres, o quince o más años de servicio cotizados puedan pensionarse aplicando el régimen anterior **al cual se encontraban afiliados**, lo que se conoce como régimen de transición.*

*La vigencia del régimen de transición se extendió hasta el 31 de julio de 2010, o, excepcionalmente, hasta el 31 de diciembre de 2014, en el caso que los beneficiarios contaran con 750 semanas de cotización o su equivalente en tiempo de servicios al momento de la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 1 de 2005.*

### **De los distintos regímenes**

*Como existían distintos regímenes pensionales, públicos y privados, antes de la vigencia de la ley 100 corresponde al operador jurídico establecer cuáles eran aplicables al administrado y cuál el más favorable.*

*Así las cosas, el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 permitió que aquellas personas que cumplieran los requisitos, podían pensionarse i) bajo la ley 33 de 1985 (en caso de haber prestado 20 años de servicios en el sector público) ii) con la Ley 71 de 1988 (cuando sus cotizaciones fuesen del sector público y el privado) y iii) con el Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 del mismo año (Cuando sus cotizaciones se efectuaran al ISS, hoy Colpensiones con posibilidad de acumular tiempo público<sup>1</sup>) o con un*

---

<sup>1</sup> Tesis reiterada por la Corte Constitucional SU 769 del 2014

régimen especial, siempre y cuando gozaran de ese régimen cuando entra en vigencia la ley 100.

No obstante aplicando la interpretación realizada en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>2</sup> y la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado, del 28 de agosto de 2018, los términos en que opera el régimen de transición para el cálculo del IBL, son los siguientes:

<b>LEY</b>	<b>REQUISITOS</b>	<b>APLICACIÓN CON EL REGIMEN DE TRANSICION DE LEY 100 DE 1993</b>
<b>6 de 1945</b>	<i>50 años de edad sin distingo de sexo</i>	<i>No aplica el régimen de ley 100/93</i>
	<i>Se liquida con el 75 % de lo devengado en el último año de servicios</i>	<i>Se aplica por transición de la ley 33 de 1985. Por ello la liquidación del IBL se hace con todos los factores salariales devengados en el último año de prestación de servicio.</i>
	<i>20 años de servicios continuos o discontinuos para el Estado.</i>	
<b>33 de 1985</b>	<i>Se liquida con el 75 % de lo devengado en el último año de servicios</i>	
	<i>55 años de edad sin distingo de sexo</i>	<i>Mantiene la edad y tiempo de servicios</i>
	<i>20 años se servicios públicos</i>	<i>Se liquida con los factores salariales contemplados en el decreto 1158 de 1994, frente a los cuales haya cotizado.</i>
<b>71 de 1988 o pensión por aportes</b>	<i>55 años de edad para mujeres y 60 para hombres</i>	<i>Se liquida con el 75 % de lo devengado durante los últimos 10 años de servicios o cuando faltare menos de 10 años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que hiciere falta para ello.</i>
	<i>Se liquida con el 75 % de lo devengado en el último año de servicios</i>	<i>Mantiene la edad y tiempo de servicios</i>
	<i>20 años se servicios, entre públicos y privados</i>	<i>Se liquida con los factores salariales los contemplados en el decreto 1158 de 1994 frente a los cuales haya cotizado.</i>
<b>Acuerdo 049 de 1990, regulado</b>	<i>55 años de edad para mujeres y 60 para hombres</i>	<i>Mantiene la edad y tiempo de servicios</i>

<sup>2</sup> Sentencia SU-230 de 2015, T-615 de 2016, Auto 229 de 2017 de la Sala Plena de la Corte Constitucional que declara la nulidad de la sentencia T-615 de 2016, porque en virtud de la consistencia del ordenamiento jurídico, debe acatarse la cosa juzgada constitucional que sobre la materia se estableció en la sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, T-078 de 2014, SU-230 de 2015, SU-427 de 2016, SU 210 de 2017, y el Auto 326 de 2014.

<i>por el Decreto 758 del mismo año</i>	<i>Mínimo 500 semanas dentro de los últimos 20 años, o 1000 en cualquier tiempo</i>	<i>El monto depende del número de semanas cotizadas, con un mínimo del 45% y un tope máximo de 90%</i>
	<i>El monto de la pensión oscila entre el 45 % al 90% de acuerdo al número de semanas cotizadas.</i>	<i>Los factores salariales para liquidar son los contemplados en el decreto 1158 de 1994 frente a los cuales haya cotizado.</i>
	<i>Aplica para trabajadores que cotizaron al ISS, pero también permite acumular tiempos públicos según sentencia SU 769 de 2014</i>	<i>Se liquida con el promedio de lo devengado durante los últimos 10 años de servicios o cuando faltare menos de 10 años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que hiciera falta para ello.</i>

Esta postura ha sido ratificada recientemente por la Corte Constitucional con la sentencia SU-114 del 08 de noviembre de 2018 en los siguientes términos:

*“La mencionada interpretación ha sido reafirmada por la Corte en las providencias SU-417 de 2016, SU-210 de 2017, y SU-631 de 2017. En esas sentencias se ha manifestado que el modo de promediar la base de liquidación no puede ser la estipulada en la legislación anterior, en razón de que el régimen de transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización.(...)” (Negrilla y subrayado del Despacho)*

#### **Reconocimiento de la mesada 14**

*El artículo 142 de la Ley 100 de 1993 dispuso una mesada adicional para todos los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, por un monto de “treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo”, a ser cancelada en el mes de junio de cada año a partir de 1994.*

*Dicha disposición fue modificada por el Acto Legislativo 01 de 2005 el cual dispuso que para aquellas personas que se pensionen a partir de la entrada en vigencia del mismo (22 de julio de 2005), solo podrán recibir 13 mesadas pensionales al año, a excepción de aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la misma se hubiese causado antes del 31 de julio de 2011, quienes podrán recibir 14 mesadas pensionales al año.*

#### **CASO CONCRETO**

*Son presupuestos fácticos en el subjuice los siguientes:*

*1. La señora ADELA GORDILLO MARTIN nació el 29 de diciembre de 1954 y adquirió el status pensional el 29 de diciembre de 2009.*

*2. Para la entrada en vigencia de la Ley 33, esto es, el 13 de febrero de 1985 no tenía cotizados más de 15 años de servicio, por lo que no es beneficiaria del régimen de transición de esa norma. (Entró a laboral al Ministerio de Hacienda el 01/10/1985)*

3. Según tesis de la Corte Constitucional<sup>3</sup> reiterada con la sentencia C -258 de 2013, la demandante es beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, por tener al 1º de abril de 1994 más de 35 años de edad (tenía 39 años), y estaba laborando en la SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA, lo que permitió conservar la expectativa legítima de jubilarse con la Ley 33, bajo las limitaciones impuestas por la Ley 100 de 1993.

(Edad 29/12/1954 - 01/04/1994 = 39 años)

(Tiempo 01/10/1985 – 01/04/1994 = más de 8 años)

5. Con el acto de reconocimiento (Resolución No. GNR-104501 del 20 de mayo de 2013) se tomó como factores salariales para la liquidación de la pensión los señalados en el Decreto 1158 de 1994, así mismo se aplicó el régimen de transición en cuanto a la edad, tiempo de servicio y monto entendido como tasa de reemplazo, teniendo en cuenta que adquirió su estatus de pensionada a los 55 años de edad y le aplicó el 75% del promedio de lo devengado durante el tiempo que le hacía falta para tener derecho a la pensión a la entrada en vigencia Ley 100 de 1993.

6. La demandante trabajó hasta el 01 de julio de 2013 y se le reconoció la pensión desde del 02 de julio de 2013.

Las pretensiones de la demanda están dirigidas a que se declare la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales COLPENSIONES negó la reliquidación pensional de la actora con la inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios, en cuantía del 75%, es decir dando aplicación íntegra a la Ley 33 de 1985.

Establecidas las anteriores premisas, es claro para el Despacho que siendo beneficiaria del régimen de transición de la ley 100 de 1993, la pensión de la actora debía liquidarse con los factores salariales dispuestos para cotización en el decreto reglamentario 1158 de 1994 promediando las cotizaciones realizadas en los 10 últimos años o en todo el tiempo de servicios, lo anterior está de acuerdo con lo expuesto en sentencia de unificación del Consejo de Estado de fecha 28 de agosto del presente año, la cual dispuso:

*“A juicio de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado una lectura del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 permite concluir que en el régimen de transición el IBL que debe tenerse en cuenta para liquidar el monto pensional es el previsto en el inciso 3 de dicha norma.  
(...)”*

**La primera subregla** es que para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es:

- Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la

---

<sup>3</sup> Sentencia C 596 de 1997

*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.*

*La segunda subregla es que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.”<sup>4</sup>*

Así las cosas, acertadamente el reconocimiento de la pensión se calculó con el IBL bajo las reglas de la Ley 100 de 1993, promediando lo cotizado durante toda la vida laboral por resultar más favorable que con el promedio de lo devengado durante los últimos diez años.

De otra parte cabe advertir que el Despacho en oportunidades anteriores venía aplicando la tesis que regía para el momento de presentación de la demanda con fundamento en una sentencia de tutela de la Corte Constitucional y en tal sentido se accedían a las pretensiones de reliquidación pensional, sin embargo dicha tutela fue declarada nula y con posterioridad el Consejo de Estado emitió fallo de unificación sobre este asunto, por lo cual es obligación para esta instancia atender la línea que ya se consolidó y que en términos de la Corte constitucional ha sido precedente judicial por lo que su desatención constituye prevaricato.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que no era viable de acuerdo a las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado tomar los factores devengados durante el último año para la liquidación del IBL, se denegarán estas pretensiones.

#### **De la mesada adicional**

El Despacho al verificar los actos de reconocimiento y reliquidación de la pensión de la demandante expedidos por Colpensiones, encontró algunas inconsistencias en punto a la determinación de la fecha en que adquirió el status de pensionada la actora, veamos:

1. A folio 6 la Resolución No. GNR-104501 de 2013 señala como fecha de status el **29 de diciembre de 2009**, esto es, cuando la demandante cumplió 55 años.
2. En el acto administrativo No. GNR-347927 de 2016 que reliquidó la pensión, dispone como fecha de status el **23 de enero de 2012**, data en la que la actora tenía 57 años (Fl. 19).

---

<sup>4</sup> Consejo De Estado Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo Consejero Ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS. Bogotá D.C., agosto veintiocho (28) de dos mil dieciocho (2018) Expediente: 52001-23-33-000-2012-00143-01 Demandante: Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro

*Sin embargo en la misma Resolución No. GNR-347927 de 2016 pero a folio 24, la entidad resuelve de manera desfavorable el reconocimiento de la mesada 14 aduciendo que "la fecha real de status es 08 de marzo de 2012...", momento en el que igualmente la señora Gordillo Martín contaba con 57 años de edad.*

*En ese contexto, es claro para el Despacho que la actora adquirió el status con posterioridad al 22 de julio de 2005 -entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005- y antes del 31 de julio de 2011, específicamente el 29 de diciembre de 2009 a la edad de 55 años, por ser beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 y porque para esa fecha contaba con 7465 días de servicio equivalentes a 20.7 años,*

*Adicionalmente verificado el quantum de la pensión de vejez dispuesto en los actos de reconocimiento y reliquidación, estos no superan los tres (3) salarios mínimos para el momento:*

- *En la Resolución No. 104501 de 20/mayo/2013 el valor de la mesada es de \$1.666.317. El salario mínimo para el año 2013 fue de \$589.500, por tanto:*

*\$1.666.317 (mesada) es menor que 3 SMMLV (\$589.500 x 3 = \$1.768.500)*

- *En la Resolución No. 347927 de 22/nov/2016 el valor de la mesada reliquidada fue de \$1.887.899. El salario mínimo para el año 2016 fue de \$689.454, por tanto:*

*\$1.887.899 (mesada reliquidada) es menor que 3SMMLV (\$689.454 x 3= \$2.068.362)*

*Conforme a lo anterior y teniendo en cuenta que la pensión de vejez de la demandante cumple con las condiciones establecidas en el Artículo 142 de la Ley 100 de 1993 y con las del Acto Legislativo 01 de 2005, el Despacho reconocerá a favor de la actora la mesada 14 y ordenará a la entidad demandada cancelar los valores dejados de percibir por este concepto a partir del 02 de julio de 2013, en cuanto no operó la prescripción.*

## **PRESCRIPCION**

*Cabe resaltar que aunque lo reclamado es una pensión de jubilación, derecho que por su naturaleza es imprescriptible, no sucede lo mismo con las mesadas que de allí se derivan, pues las mismas se extinguen si no son reclamadas oportunamente dentro del plazo de tres años.*

*En el caso particular se debe tener en cuenta que los actos de reconocimiento Nos. 104501 y 305485 tienen como fechas 20 de mayo de 2013 y 18 de noviembre de 2013 respectivamente, la parte actora radicó petición de reliquidación y reconocimiento de la mesada adicional el 18 de octubre de 2016, la cual fue resuelta desfavorablemente mediante Resolución No. 347927 de 22 de noviembre de 2016, la demanda fue presentada el 19 de julio de 2017, razón por la cual no se configuró la prescripción en tanto la parte demandante no dejó transcurrir más de tres años desde el reconocimiento.*

## **INDEXACIÓN**

Las sumas que resulten a favor del serán ajustadas con aplicación del inciso final del artículo 187 del C.P.A.C.A., bajo la siguiente fórmula:

$$R = RH \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el actor desde la fecha en que se hizo exigible la obligación, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial, vigente a la fecha en que debió hacerse el pago.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente a la fecha de la causación de cada mesada adicional.

### **CONDENA EN COSTAS**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, y con la interpretación que del mismo ha hecho el Consejo de Estado<sup>5</sup>, se resolverá sobre la condena en costas bajo un criterio objetivo valorativo en el que se conjuga la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la actuación procesal adelantada.

Atendiendo el principio de razonabilidad que va más allá de la aplicación lógica-formal de la norma, y en procura de no ir a desincentivar el acceso a la administración justicia, se procede a dosificar la medida sancionatoria de agencias en derecho, regulada por el Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003, modificado por el Acuerdo 2222 del 2003, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de la siguiente manera:

- El Despacho considera que a la parte actora le asistía fundamento de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, para solicitar la reliquidación de su pensión de vejez.
- La entidad pudo conceder la mesada adicional ya que existe línea jurisprudencial definida.
- La entidad negó la mesada adicional en sede administrativa, y no la consideró al proponer fórmula conciliatoria.
- La demandada contestó la demanda, sin embargo no hubo excepciones por resolver.
- No se advirtieron conductas temerarias o de mala fe.

Bajo esas condiciones, dada la capacidad económica de la entidad demanda y su responsabilidad en el pago de las pensiones conforme a la ley, este Despacho

---

<sup>5</sup> Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOLA, 24 de octubre 2016. Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00006-00045987).A

considera que existió una AFECTACIÓN LEVE de manera que se **condenará en costas a COLPENSIONES por haber sido vencida en juicio a pagar a la PARTE ACTORA la suma de UN (1,0) SALARIO MÍNIMO MENSUAL LEGAL VIGENTE.**

### **Remanentes**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8º del Acuerdo 2552 de 2004 "Por el cual se regulan los gastos del proceso y la expedición de copias en la jurisdicción contencioso administrativa", una vez debitadas las notificaciones, oficios y demás expensas causadas en el presente asunto, el Despacho dispone destinar el remanente de lo consignado a favor del Consejo Superior de la judicatura, toda vez que cubrió los elementos necesarios para el funcionamiento del proceso.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

### **RESUELVE**

**PRIMERO. DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL** de las RESOLUCIONES No. GNR-104501 de 20 de mayo de 2013, GNR-305485 de 18 de noviembre de 2013 y GNR-347927 de 22 de noviembre de 2016 por medio de la cual la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES reliquidó la pensión de vejez de la señora ADELA GORDILLO MARTIN en cuanto **negó el reconocimiento de la mesada 14**, por las razones suscritas en el presente fallo.

**SEGUNDO.** Como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho, se **ORDENA** a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, **reliquidar y pagar** a la señora ADELA GORDILLO MARTIN, la mesada adicional número 14 a la que tiene derecho a partir del 02 de julio de 2013, en tanto no hubo prescripción.

**TERCERO.** Denegar las demás pretensiones de la demanda

**CUARTO. ORDENAR** se dé aplicación a lo establecido en los artículos 187, 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**QUINTO. CONDÉNESE EN COSTAS** a la parte demandada **COLPENSIONES** a cancelar a la parte actora un (1) SALARIO MINIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.

**SEXTO. DESTINAR** los remanentes de gastos del proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura.

**SEPTIMO: COMUNICAR** este fallo, para su ejecución como lo ordena el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, una vez en firme a la parte accionada.

**OCTAVO. EJECUTORIADA** esta providencia, **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

Las partes cuentan con el término de ley para interponer los respectivos recursos.

**DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.**

**Parte Actora:** No interpone recursos

**Parte Demandada:** Presenta recurso de apelación y lo sustentara en termino

No siendo otro el motivo de la presente, se firma por quienes asistieron a la audiencia.



**YOLANDA VELASCO GUTIERREZ**  
**JUEZ**

**Parte demandante:**

**CAMILO ALBERTO GARZON GORDILLO**

**Parte demandada:**



**NICOLETTE STACY RUIZ VELANDIA**

**Secretario Ad Hoc**



**FABIAN VILLALBA MAYORGA**