



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

PROCESO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
RADICACIÓN: 110013335-012-2018-000214-00  
ACCIONANTE: MARIA TERESA CRUZ ALMANZA  
ACCIONADA: UGPP

**AUDIENCIA JUZGAMIENTO  
ARTICULO 180 DE LA LEY 1437 de 2011  
ACTA Nº 165– 2020**

En Bogotá D.C. a los 14 días del mes de agosto de 2020, siendo las 8:30 a.m. fecha y hora previamente señaladas para llevar a cabo la presente audiencia virtual según el Decreto 806 del 4 de junio del 2020, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá, constituyó audiencia pública con la asistencia de los siguientes.

**INTERVINIENTES**

**Parte demandante:** Dra. Fernanda Pulido Guerra

**Parte demandada:** Dra. Laura Natali Feo Peláez a quien se reconoce personería de conformidad con el poder allegado previamente.

**Ministerio Público:** Dr. Fabio Andrés Castro Sansa

**SANEAMIENTO DEL PROCESO**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 180 numeral 5º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se procede a evacuar la etapa de saneamiento del proceso. Se pregunta a las partes si observan irregularidad, los apoderados informan que no evidencian causal que invalide lo actuado.

De igual manera se les requiere para que se pronuncien sobre el objeto del litigio, sus argumentos quedan expuestos en la videograbación anexa.

**SENTENCIA ANTICIPADA**

**1. CUESTIÓN PREVIA**

En razón a la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional se expidió el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio del 2020 mediante el cual se regula el procedimiento a seguir en las actuaciones judiciales adelantadas en el marco de esta emergencia sanitaria

De conformidad con dicho Decreto y lo establecido en el art. 278 del CGP, en los casos que sean de puro derecho o no fuere necesaria la práctica de pruebas, se omitirá la audiencia inicial y se proferirá sentencia anticipada, previo traslado a las partes para alegar de conclusión. Bajo estas consideraciones, con providencia de 01 de julio de la presente anualidad, se dio traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones finales. En consecuencia, corresponde a este estrado judicial proferir decisión de fondo.

**2. LA DEMANDA**

Se solicita la nulidad de las Resoluciones RDP 7104 del 24 de febrero de 2017 (fl 13) y RDP 19987 del 16 de mayo de 2017 (fl 19) que negaron la reliquidación de la pensión de la actora con la inclusión del último año de servicios teniendo en cuenta solo los aportes hechos como empleada pública. A título de restablecimiento

solicita el reajuste y pago de su pensión de vejez tomando como base para su liquidación los factores devengados durante el último año de servicios prestados en el sector público desestimando las cotizaciones efectuadas como independiente.

## Hechos Probados

De conformidad con la demanda y las pruebas allegadas al proceso el Despacho encuentra probados los siguientes hechos:

<b>MARIA TERESA CRUZ ALMANZA</b> C.C 41.600.390 (fl.2)			
<b>NACIÓ</b> 24 de febrero de 1953 (fl 2)			
<b>ESTATUS PENSIONAL</b> 24 de febrero de 2008			
<b>LABORÓ</b>			
ENTIDAD QUE LABORÓ	DESDE	HASTA	DIAS LABORAD
ESAP	1971-12-21	1993-08-08	7699
ISS	1993-09-28	1993-11-16	49
ISS	1995-05-01	1995-08-30	120
ISS	1996-02-01	1996-12-30	300
ISS	1997-01-01	1997-02-28	28
ISS	2002-05-01	2002-12-30	240
ISS	2003-01-01	2005-02-28	748
<b>Total.</b> 1312 semanas o 25 años. (fl 04 )			
<b>ACTO DE RECONOCIMIENTO</b>			
➤ Resolución UGM 17077 del 15 de noviembre de 2011, reconoce pensión de jubilación por aportes, con una tasa de remplazo del 75% , promediando IBL sobre los 10 últimos años de servicios (fl 03)			
<b>ACTOS DEMANDADOS</b>			
➤ Resolución RDP 7104 del 24 de febrero de 2017 (fl 13 )			
➤ Resolución RDP 19987 del 16 de mayo de 2017 (fl 19)			
<b>RÉGIMEN APLICADO</b>			
Ley 71 de 1988 y Decreto 1158 de 1994			
<b>PRETENSIONES</b>			
➤ Reliquidación pensión con aplicación de la Ley 33 de 1985, con el 75% de lo devengado el último año de servicios.			

### 3. CONTESTACIÓN

La entidad se opuso a las pretensiones de la demanda argumentando que de conformidad con el art. 1 de la ley 62 de 1985 solo se deben tener en cuenta los factores sobre los cuales se efectuaron cotizaciones, los cuales se encuentran enlistados en los Decretos 1158 y 691 de 1994. De otro lado hizo un recuento de las sentencias SU-230 de 2015; SU-427 de 2016 y SU-395 de 2017 de la Corte Constitucional y de la proferida el 28 de agosto de 2018 por el Consejo de Estado, concluyendo que al momento del reconocimiento de la pensión de la actora, se aplicó la normatividad y precedente jurisprudencial de las Altas Cortes que se encuentra totalmente unificado, por lo cual los actos administrativos acusados están cobijados de total legalidad. Propuso como excepción la falta integración de litisconsorte necesario, la cual fue despachada desfavorablemente en audiencia de 01 de noviembre de 2019. Decisión confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en providencia de febrero de 2020.

### 4. ALEGACIONES FINALES

Las partes presentaron sus alegatos de conclusión los cuales sintetiza el Despacho de la siguiente manera:

- **Parte Demandante**

Señaló que la señora Cruz Almanza es beneficiaria del régimen de transición de la ley 100, por lo cual para el reconocimiento de su pensión debió aplicarse en su integridad las leyes 33 y 62 de 1985. Agrega que los efectos Ex Tunc de la sentencia de unificación de 28 de

agosto de 2018 imposibilitó invocar el Derecho de igualdad en este tipo de casos, pero sin hacer un adecuado test de proporcionalidad afectando con ello el principio de seguridad jurídica y confianza legítima. Que, para el momento en que terminó el régimen de transición, esto es 31 de diciembre de 2014, la interpretación vigente era la de la sentencia del Consejo de Estado de 04 de agosto de 2010. En consecuencia, al aplicarse esta jurisprudencia es procedente la reliquidación de su pensión de vejez con el promedio de lo devengado el último año de servicios como empleada pública desestimando las cotizaciones efectuadas como independiente.

- **Entidad accionada**

Argumenta el apoderado que los actos acusados gozan de legalidad por cuanto se expidieron acorde con las normas que rigen la materia y teniendo en cuenta la interpretación jurisprudencial unificada que del régimen de transición ha hecho las Altas Cortes. En consecuencia, solicita se denieguen las pretensiones.

## **5. SENTENCIA**

### **PROBLEMA JURÍDICO**

Determinar si es procedente la reliquidación pensional de la demandante, aplicando por favorabilidad la ley 33 de 1985 con la inclusión de todos los factores salariales devengados durante su último año de prestación de servicios.

### **TESIS**

El Despacho negará las pretensiones por las siguientes razones:

- Los requisitos para acceder a la pensión y el monto de la mesada de la accionante no varían por la aplicación de la ley 33 de 1985.
- La pensión de la accionante debe ser liquidada con el promedio de lo devengando en los 10 últimos años, de conformidad con las reglas fijadas por la sentencia de unificación del Consejo de Estado.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Ley 100 de 1993**

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 consagró un régimen de transición. Las personas que al momento de entrar en vigor el sistema (1 de abril de 1994), tuvieran 35 años o más de edad si son mujeres, o 40 o más si son hombres, o 15 o más años de servicio cotizados, puedan pensionarse aplicando el régimen anterior al cual se encontraban afiliados.

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 a la vigencia del Acto Legislativo No. 1 de 2005.

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.

## **2. La transición fijada por la Ley 100 de 1993.**

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 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 RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE LEY 100 DE 1993</b>
<b>6 de 1945</b>	50 años de edad sin distingo de sexo	No aplica el régimen de ley 100/93
	Se liquida con el 75 % de lo devengado en el último año de servicios	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.
	20 años de servicios continuos o discontinuos para el Estado.	
<b>33 de 1985</b>	Se liquida con el 75 % de lo devengado en el último año de servicios	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,
	55 años de edad sin distingo de sexo	Mantiene la edad y tiempo de servicios
	20 años de servicios públicos	Se liquida con los factores salariales contemplados en el decreto 1158 de 1994, frente a los cuales haya cotizado.
<b>71 de 1988 o pensión por aportes</b>	55 años de edad para mujeres y 60 para hombres	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.
	Se liquida con el 75 % de lo devengado en el último año de servicios	Mantiene la edad y tiempo de servicios
	20 años de servicios, entre públicos y privados	Se liquida con los factores salariales los contemplados en el decreto 1158 de 1994 frente a los cuales haya cotizado.
<b>Acuerdo 049 de 1990,</b>	55 años de edad para mujeres y 60 para hombres	Mantiene la edad y tiempo de servicios

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

<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.

<b>regulado por el Decreto 758 del mismo año</b>	Mínimo 500 semanas dentro de los últimos 20 años, o 1000 en cualquier tiempo	El monto depende del número de semanas cotizadas, con un mínimo del 45% y un tope máximo de 90%
	El monto de la pensión oscila entre el 45 % al 90% de acuerdo al número de semanas cotizadas.	Los factores salariales para liquidar son los contemplados en el decreto 1158 de 1994 frente a los cuales haya cotizado.
	Aplica para trabajadores que cotizaron al ISS, pero también permite acumular tiempos públicos según sentencia SU 769 de 2014	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.

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)*

### **3. Caso Concreto**

Son presupuestos fácticos en el sub iudice los siguientes:

- La señora MARIA TERESA CRUZ ALMANZA nació el 24 de febrero de 1953 (fl 2) y adquirió el estatus pensional el 24 de febrero de 2008.
- La actora no es beneficiaria de ningún régimen pensional especial
- Para el 13 de febrero de 1985, fecha en que entra en vigor la Ley 33, no tenía cotizados más de 15 años de servicio, por lo que no es beneficiaria del régimen de transición de esa norma.
- Según tesis de la Corte Constitucional, la demandante es beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, por tener al 1º de abril de 1994 más de 15 años de servicios, y haber hecho aportes al sector público y privado, lo que permitió conservar la expectativa legítima de jubilarse con la Ley 71 de 1988, bajo las limitaciones impuestas por la Ley 100 de 1993.
- La Resolución RDP 17077 del 15 de noviembre de 2011 reconoció pensión de jubilación por aportes. En dicho acto se tomó una tasa de remplazo del 75% sobre un IBL promediando los 10 últimos años de servicios y los factores salariales señalados en el Decreto 1158 de 1994. (fl 03)

Las pretensiones de la demanda están dirigidas a que se declare la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales UGPP negó la reliquidación pensional de la actora con la inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios como empleada pública, desestimando el tiempo cotizado como independiente. Lo anterior, en cuantía del 75% dando aplicación íntegra a la Ley 33 de 1985, toda vez que, cuando empezó a cotizar como independiente, esto es, para el 08 de agosto de 1993 había superado los 20 años de servicios como empleada pública.

### **4. Decisión**

Establecidas las anteriores premisas, encuentra el Despacho que indistintamente de la aplicación de la Ley 71 de 1988 o la Ley 33 de 1985, los requisitos para pensionarse en el caso de la actora eran los mismos. Por tanto, la solicitud de la demandante de aplicar la Ley 33 y no la Ley 71 no es viable, habida cuenta que en las dos normativas le eran exigibles 55 años de edad y 20 de servicios y se le otorgaba una tasa de remplazo del 75%, lo cual no tiene incidencia en el valor de su mesada pensional.

*En igual sentido, la pretensión de desestimar las cotizaciones hechas como independiente no tienen vocación de prosperidad, ello por cuanto los aportes pensionales van en su totalidad al Sistema General de Pensiones, independientemente de la relación laboral que ostente el cotizante y no existe norma que permita que dichas contribuciones sean escindidas.*

*De otra parte, siendo la accionante beneficiaria del régimen de transición de la ley 100 de 1993, su pensión debía liquidarse con los factores salariales dispuestos en el decreto reglamentario 1158 de 1994, promediando las cotizaciones realizadas en los 10 últimos años. Lo anterior de acuerdo con la sentencia de unificación del Consejo de Estado de 28 de agosto del 2018 que 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 hiciere 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.*

*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>3</sup>*

*Por lo anterior y teniendo en cuenta que no es viable de acuerdo con 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 las pretensiones.*

*Resta anotar que este Despacho no hará pronunciamiento sobre los argumentos por los cuales la parte actora solicita se dé inaplicación de las reglas de unificación, por cuanto estas son vinculantes de obligatorio cumplimiento para los jueces y la administración en general.*

## **5. Condena en costas.**

*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. Esto 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>4</sup>*

*El Despacho se abstiene de condenar en costas, toda vez que las pretensiones son negadas con fundamento en la sentencia de unificación del Consejo de Estado, que fue proferida con posterioridad a la presentación de la demanda.*

---

<sup>3</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

<sup>4</sup> Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, 24 de octubre 2016, Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00006-00(45987)

PROCESO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
RADICACIÓN: 110013335-012-2018-000214-00  
ACCIONANTE: MARIA TERESA CRUZ ALMANZA  
ACCIONADA: COLPENSIONES

De otro lado, se destinará el remanente de lo consignado para gastos del proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura, toda vez que cubrió los elementos necesarios para su funcionamiento. De conformidad con el artículo 8º del Acuerdo 2552 de 2004<sup>5</sup>.

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. NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones suscritas en el presente fallo.

**SEGUNDO. NO CONDENAR EN COSTAS**, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO. DESTINAR** los remanentes de lo consignado por gastos del proceso, a favor del Consejo Superior de la judicatura de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

**CUARTO. EJECUTORIADA** esta providencia, **ARCHIVAR** las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

### DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

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

La parte actora interpone recurso de apelación que sustentará en el término de ley.

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

  
**FERNANDA FAGUA**  
**SECRETARIA AD HOC**

---

<sup>5</sup> "Por el cual se regulan los gastos del proceso y la expedición de copias en la jurisdicción contencioso administrativa",