



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

PROCESO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO: 11001-3335-012-2021-00003-00
DEMANDANTE: CLARA TERESA MERCHÁN
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES

**ACTA No. 311 - 2022
AUDIENCIA DE JUZGAMIENTO¹**

En Bogotá D.C. a los veintiún (21) días del mes de noviembre de dos mil veintidós (2022) siendo las once de la mañana (11:00 a.m.), fecha y hora previamente señaladas para llevar a cabo la presente audiencia, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá en asocio de su Secretario ad hoc, se constituyó en audiencia virtual bajo la plataforma de Lifesize, con la asistencia de los siguientes:

INTERVINIENTES

La parte demandante: **DIEGO DAVID BARRAGÁN FERRO**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 90.037.123 y T.P. 198.614 del C.S. de la J.

COLPENSIONES: **PAOLA ALEJANDRA MORENO VÁSQUEZ**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.030.536.323 y T.P. 217.83 del C.S. de la J., se le reconoce personería.

El Ministerio Público: **FABIO ANDRES CASTRO SANZA** Procurador 62 Judicial I Asuntos Administrativos.

PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA

Se informa a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 182 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se agotarán las siguientes tapas:

1. Saneamiento del proceso.
2. Sentencia.

I. SANEAMIENTO DEL PROCESO

De conformidad con el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo, en adelante CPACA, se procede a evacuar la etapa de **saneamiento del proceso**, para tal efecto 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.

Como los apoderados no expresan ninguna irregularidad que sanear y el Despacho tampoco evidencia causal que invalide lo actuado, se da por agotada esta etapa.

¹ El archivo audiovisual de esta audiencia puede consultarse haciendo click en el siguiente link: <https://playback.lifesize.com/#/publicvideo/fbffe158-c4ef-47e3-8659-6c771017b490?vcpubtoken=8dfed05f-81b8-40ef-9081-ca5b8ff13881>

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

II. SENTENCIA

Procede el Despacho, luego de agotadas todas las etapas procesales pertinentes, a proferir la sentencia que en derecho corresponda.

1. Problema jurídico

Corresponde al Despacho determinar si la señora Clara Teresa Merchán tiene derecho a que su pensión de vejez sea reliquidada efectuando la indexación del ingreso base de liquidación correspondiente a los últimos diez años, conforme a lo previsto en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993. Así mismo, debe establecerse si a la demandante le asiste el derecho a la indexación de la primera mesada de la pensión de vejez que percibe.

2. Marco jurídico

2.1. De la indexación del ingreso base de liquidación (IBL) de la pensión de vejez y de la primera mesada pensional

Para liquidar las pensiones previstas en la Ley 100 de 1993, el artículo 21 de esta norma estableció el siguiente ingreso base de liquidación:

«ARTÍCULO 21. INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN. Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta ley, 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, o en todo el tiempo si este fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

Cuando el promedio del ingreso base, ajustado por inflación, calculado sobre los ingresos de toda la vida laboral del trabajador, resulte superior al previsto en el inciso anterior, el trabajador podrá optar por este sistema, siempre y cuando haya cotizado 1250 semanas como mínimo».

Ahora bien, dentro del Régimen General de Seguridad Social en Pensiones no existe una norma expresa que consagre la actualización del ingreso base de liquidación pensional, pues este es diferente del reajuste anual de las mesadas ya reconocidas, tal y como indica el artículo 14 de la Ley 100 de 1993².

Ante este panorama, resulta evidente la existencia de un vacío normativo en relación con la indexación del ingreso base de liquidación de una prestación pensional, por lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, con base en principios constitucionales, en especial, los previstos en los artículos 48, 53 y 230, ha considerado que la pérdida del poder adquisitivo de la moneda y el fenómeno inflacionario son hechos que el trabajador no está obligado a soportar y, en consecuencia, ha permitido indexar las mesadas

² «Artículo 14. Reajuste de pensiones. <Aparte subrayado condicionalmente EXEQUIBLE> Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incrementa dicho salario por el Gobierno. [...]»

cuando el beneficiario demuestre dicha disminución de su poder adquisitivo³. Por lo tanto, la indexación de la base salarial de liquidación pensional es procedente y resulta pertinente y necesaria «en atención al carácter especialísimo de que goza una prestación pensional y al principio de equidad que gobierna el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones».⁴

Por su parte, la Corte Constitucional, sobre el derecho a que se indexe la primera mesada pensional, ha precisado lo siguiente:

«[L]a actualización monetaria de la primera mesada tiene por finalidad evitar la disminución del poder adquisitivo de las pensiones con ocasión del tiempo comprendido entre el momento en el que la persona cumple los requisitos para pensionarse y cuando la prestación es efectivamente reconocida y pagada [...].

[E]l deber de actualizar el valor adquisitivo no se reduce a la primera mesada pensional sino que debe incluir, además, la actualización del salario base de liquidación, con lo cual se garantiza el mínimo vital de las personas de tercera edad que se ven afectadas por la inflación. Del mismo modo, en desarrollo del principio de igualdad, esta Corporación ha afirmado que el derecho a la indexación de la primera mesada tiene un carácter universal y, por ende, se predica de todos los pensionados sin discriminación en razón al momento en que se causó la pensión, el origen de la misma (si es legal, convencional o sanción) o su naturaleza (de vejez, de invalidez, etc.)⁵».

Así pues, la actualización de las pensiones, ordinarias o especiales, es un derecho que deriva directamente de los postulados fundamentales del Estado social que, en garantía de los principios de equidad, justicia social y protección de los adultos mayores, promueven el mantenimiento del poder adquisitivo de las mesadas de jubilación. En consecuencia, dicho reconocimiento es de alta relevancia constitucional y no debe ser desconocido; por el contrario, debe aplicarse en consideración al principio *pro homine*, que de tiempo atrás ha sido consagrado en tratados internacionales⁶ como fundamento para la aplicación de las normas que le sean más favorables a la persona y al goce efectivo de sus derechos⁷.

En esa lógica, dado que la obligación de reconocer la pensión surge solo a partir del momento en que se adquiere el estatus pensional, la entidad encargada debe establecer la base de la liquidación de la prestación para preservar su poder adquisitivo, pues su reconocimiento y pago no pueden efectuarse con sumas empobrecidas por los efectos inflacionarios de la economía. Cuando la entidad no lo hace, el pensionado puede acudir a la justicia y solicitar la indexación de su primera mesada, pues, se itera, se hace necesario restablecer el valor real que, por el paso del tiempo, se devaluó.

Así las cosas, si bien es claro que la indexación de la primera mesada pensional es procedente para compensar la suma devaluada que recibirá el ex servidor al momento de pensionarse, comoquiera que esta no guarda equivalencia con el valor real del salario que devengaba en servicio, también debe serlo su improcedencia cuando la mesada no se ha

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 22 de octubre de 2020, Radicación No. 11001-03-25-000-2018-00162-00(0590-18).

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de 18 de julio de 2019, radicado: 2014-00014-01(2904-15), C.P. César Palomino Cortés.

⁵ Sentencia SU-1073 de 2012.

⁶ V. gr. Art. 5 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); art. 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); art. 5 Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC); art. 1.1. Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; art. 41 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de 10 de octubre de 2018, radicado: 2013-00223-01(3173-15), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

visto afectada por el transcurso del tiempo y del fenómeno inflacionario, pues se estaría reconociendo un beneficio a quien no le corresponde.

3. Caso concreto

En el asunto de la referencia, están probadas las siguientes circunstancias fácticas:

La señora Clara Teresa Merchán nació el 5 de julio de 1960⁸ y prestó sus servicios en distintas empresas del sector privado y a varias entidades estatales desde 2 de febrero de 1976 al 31 de julio de 2018, siendo su último empleador el Ministerio de Transporte⁹.

Mediante la Resolución SUB 179138 del 30 de agosto de 2017, COLPENSIONES reconoció una pensión de vejez a la demandante en cuantía de \$1.482.126, cuyo pago quedó supeditado a su retiro definitivo del servicio. Para liquidar esta pensión, la entidad enjuiciada aplicó (i) el régimen pensional previsto en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, (ii) el IBL de que trata el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 (10 últimos años) y (iii) una tasa de reemplazo del 79.23%, en razón de las 1918 semanas cotizadas por la actora (fls. 41 a 50 archivo 01).

Por medio de la Resolución SUB 194233 del 23 de julio de 2018, COLPENSIONES reliquidó la pensión de vejez de la demandante y ordenó su inclusión en nómina, en razón de su retiro definitivo del servicio¹⁰. La reliquidación en comento se practicó teniendo en cuenta el IBL del artículo 21 de la Ley 100 de 1993 (10 últimos años), una tasa de reemplazo del 79.24%, acorde con las 2008 semanas cotizadas al retiro. La cuantía de la mesada ascendió a \$1.554.124, efectiva a partir del 1° de agosto de 2018 -fecha del retiro- (fls. 52 a 61 archivo 01).

A través de derecho de petición presentado el 26 de noviembre de 2018, identificado con radicación No. 2018_14971198, la demandante solicitó la reliquidación de la primera mesada pensional aplicando el IBL más favorable, es decir, el que corresponde a los últimos 10 años o el de toda la vida laboral (fls. 30 a 24 archivo 01).

Esta solicitud fue atendida mediante la Resolución SUB 49673 del 26 de febrero de 2019. En este acto, COLPENSIONES liquidó la pensión de vejez de la actora aplicando los IBL de que trata el artículo 21 de la Ley 100 de 1993. Precisó que el IBL relativo a los diez últimos años resultaba más favorable a la demandante por ser más elevado. Por ello, reliquidó el aludido derecho prestacional aplicando ese IBL y con una tasa de reemplazo del 79.24%, por las 2019 semanas cotizadas por la accionante. La cuantía de la mesada fue determinada en \$1.562.828 para el año 2018 y en \$1.612.526 para el año 2019, razón por la que se ordenó el pago de \$62.486 por concepto de retroactivo pensional, en favor de la demandante (fls. 62 a 71 archivo 01).

Inconforme con lo decidido, la demandante interpuso los recursos de reposición y apelación contra este acto administrativo. Insistió la parte actora en que su pensión debe ser «RELIQUIDADA de acuerdo a los PRINCIPIOS DE FAVORABILIDAD, INDUBIO PRO OPERARIO y de CONDICION MAS BENEFICIOSA dadas las 2.019 semanas cotizadas al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, en el REGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACION DEFINIDA, teniendo en cuenta el INGRESO BASE DE LIQUIDACION

⁸ Ver copia de la cédula de ciudadanía obrante a folios 109 y 110 del archivo 05.

⁹ De acuerdo con el reporte de semanas cotizadas aportado por la actora (fls. 24 a 32 archivo 05).

¹⁰ Renuncia aceptada mediante Resolución 1482 del 10 de mayo de 2018, expedida por el Ministerio de Transporte. Así se consignó en las consideraciones de la Resolución SUB 194233 de 2018 (fl. 52 archivo 01).

debidamente INDEXADO más favorable, liquidado durante toda la vida laboral, los últimos 10 años de cotización o el último año de servicio» (fls. 35 a 40 archivo 01).

Mediante la Resolución SUB 72165 del 23 de marzo de 2019, proferida por el Subdirector de Determinación II de COLPENSIONES (fls. 74 a 86 archivo 01), se resolvió el recurso de reposición interpuesto y se confirmó el acto recurrido. En lo que respecta a la aplicación del IBL previsto en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 para reliquidar la pensión de vejez de la demandante, COLPENSIONES informó que dicha norma fue aplicada en debida forma.

Finalmente, por medio de la Resolución DPE 3852 del 31 de mayo de 2019, el Director de Prestaciones Económicas de COLPENSIONES confirmó el acto administrativo cuestionado en sede de apelación. En esta resolución, la entidad demandada reiteró que para obtener el IBL necesario para reliquidar la pensión de vejez de la actora, se aplicó el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, sin que se obtuvieran valores en su favor, de allí que resultara improcedente la reliquidación pretendida (fls. 88 a 103 archivo 01).

Visto lo anterior, el Despacho negará las pretensiones de la demanda, de conformidad con las consideraciones que se exponen a continuación:

Debe recordarse que, a la luz de la sentencia SU-1073 de 2012, la actualización monetaria o indexación es una medida que propende por conjurar la pérdida de poder adquisitivo del dinero. Esta operación también debe aplicarse sobre las pensiones que son reconocidas y pagadas a los afiliados del Sistema General de Seguridad Social, pues, se itera, la mengua de los montos que componen el IBL de estas prestaciones no es una carga que aquellos estén en la obligación legal de soportar. De allí que para la administradora de pensiones sea imperativo establecer la base de la liquidación de la prestación para preservar su poder adquisitivo, y no liquidar la pensión con valores disminuidos por el simple paso del tiempo y por el efecto inflacionario.

Empero, la misma jurisprudencia a la que se alude en esta sentencia, impone la carga de demostrar que la entidad a quien corresponde el reconocimiento y pago de una determinada pensión, permitió que sobre tal prestación recayera la pérdida de poder adquisitivo. En esta medida, debe decirse que la parte actora no probó sumariamente que, al reliquidar su pensión de vejez, COLPENSIONES no hubiese actualizado los promedios de los salarios devengados por ella durante los 10 años anteriores al retiro definitivo del servicio.

Revisada la Resolución SUB 72165 del 23 de marzo de 2019, puede advertirse con meridiana facilidad que los valores tenidos en cuenta para establecer el IBL que, a la postre, fue aplicado para reliquidar la pensión de vejez de la demandante, sí se actualizaron tal como lo dispone el artículo 21 de la Ley 100 de 1993. Veamos el siguiente cuadro (fl. 85 archivo 01):

VALORES IBL ACTUALIZADOS				
AÑO	TIPO FACTOR	VALOR ACUMULADO	VALOR IBL	VALOR ACTUALIZADO
2008	IBC	\$14,303,000.00	\$6,677,800.00	\$9,985,047.00
2009	IBC	\$15,412,000.00	\$15,412,000.00	\$21,403,314.00
2010	IBC	\$15,735,000.00	\$15,735,000.00	\$21,423,409.00
2011	IBC	\$21,277,367.00	\$21,277,367.00	\$28,079,299.00
2012	IBC	\$18,095,400.00	\$18,095,400.00	\$23,021,427.00
2013	IBC	\$19,249,067.00	\$19,249,067.00	\$23,905,848.00
2014	IBC	\$18,545,000.00	\$18,545,000.00	\$22,593,147.00
2015	IBC	\$19,386,200.00	\$19,386,200.00	\$22,784,072.00
2016	IBC	\$21,227,000.00	\$21,227,000.00	\$23,365,660.00
2017	IBC	\$22,979,171.00	\$22,979,171.00	\$23,919,018.00
2018	IBC	\$16,192,279.00	\$16,192,279.00	\$16,192,279.00

Sostiene la demandante que se aplicó una fórmula equivocada para actualizar el IBL por parte de COLPENSIONES, pues en su parecer ha debido indexarse el promedio que le arrojó a la entidad (\$1.626.307.00), bajo la fórmula prevista en el artículo 178 del CPACA... jurisprudencia. Sin embargo, esta consideración no puede ser acogida porque la indexación se aplica para cada uno de los promedios anuales devengados, y una vez se obtiene la actualización de todos los años, estos sirven de base para determinar el IBL para liquidar la mesada pensional, previa aplicación de la tasa de reemplazo a que tiene derecho, en razón de las semanas que haya logrado cotizar.

*En este orden de ideas, el Despacho procedió a verificar aleatoriamente los valores anotados en el cuadro en cita, dando aplicación a la fórmula determinada $V= K*IF/II$, y encontró que los montos actualizados por COLPENSIONES no distan de los que obtuvo el Juzgado.*

En cuanto se refiere al reajuste de la primera mesada pensional reclamada en este asunto, debe precisarse que esta pretensión depende de la prosperidad de la indexación del IBL, pues acorde con lo pedido en el libelo introductorio, el aludido reajuste se solicita a partir del año 2019, luego de que se ordene la actualización a la cual este Despacho no accederá.

Aunado a lo anterior, es dable indicar que cuando COLPENSIONES resolvió el recurso de apelación mediante la Resolución DPE 3852 del 31 de mayo de 2019, refirió que no se generaron valores en favor de la demandante. En la citada resolución, se dijo lo siguiente (fl. 101 archivo 01):

Que una vez realizado el estudio de la solicitud de reliquidación, se establece que no se generaron valores a favor del pensionado, toda vez que, la mesada liquidada a 2019 por valor de \$1,612,526.00 es igual a la que actualmente se encuentra percibiendo y registra en nómina de pensionados. Así las cosas, teniendo en cuenta que no existen motivos de hecho o derecho que permitan incrementar la mesada pensional, se niega la solicitud de reliquidación.

Sea pertinente indicar que la prestación fue liquidada según el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, previamente transcrito; y que representado en el precedente cuadro es del siguiente tenor, siendo el IBL 1 igual a los últimos 10 años laborales e IBL 2 toda la vida laboral, siempre que acredite 1,250 semanas efectivas cotizadas. Que para el caso de la referencia, resultó más favorable el primero de estos y pese a ello, no se generaron valores en favor de la interesada.

Corolario de lo expuesto, se negarán las pretensiones de la actora. (i) Porque su retiro definitivo del servicio tuvo ocurrencia en el año 2018, y su inclusión en nómina sucedió en el mes de agosto de ese mismo año; luego no hay lugar a predicar la pérdida de valor adquisitivo de la primera mesada, en tanto, los valores que se tuvieron en cuenta para su liquidación fueron actualizados a esa misma anualidad. Debe tenerse presente que la actualización es anual y no mensual como lo pretende la parte actora. (ii) La diferencia que se causó entre la mesada liquidada en el acto administrativo de reconocimiento pensional, expedido en el año 2017, y el valor de dicha prestación que fuera reliquidada en el año 2019, por el incremento en las semanas de cotización que acreditó la demandante al momento de su retiro definitivo, fue reconocida mediante la Resolución SUB 49673 del 26 de febrero de 2019 en cuantía de \$62.486. De modo que no le asiste razón a la demandante cuando afirma que COLPENSIONES confundió la operación de indexación con reliquidación, pues en este caso operó la segunda figura en comento, en razón de la aplicación de una nueva tasa de reemplazo por su variación.

4. Condena en costas

El artículo 188 del CPACA¹¹ permite al juez valorar la condena en costas a partir de un criterio «objetivo valorativo»¹². Con base en tal facultad, este Despacho se abstendrá de condenar en costas, dado que no se observó temeridad ni mala fe en el trámite del proceso.

5. Remanentes de los gastos

De otro lado, no hay lugar a liquidación de remanentes por cuanto no se ordenó la consignación de suma alguna para gastos 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: NEGAR las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en este fallo.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: No hay lugar a liquidación de remanentes.

CUARTO: Una vez 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 a que haya lugar.

El apoderado de la parte demandante interpone y sustenta recurso de apelación contra la decisión anterior.

Fungió como Secretario Ad-Hoc: Juan Francisco Ibarra Fonseca.

¹¹ «Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil».

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A" C.P. William Hernández Gómez. Providencia del 7 de abril de 2016, Radicación No. 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-2014).

Firmado Por:
Yolanda Velasco Gutierrez
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 012 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **f03d4f36fac8631a28c67e246fac337f09822dfdd8bb28d14ff4db6ce95075ca**

Documento generado en 23/11/2022 03:44:09 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>