



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA - ORAL**

Bogotá, D.C., ocho (08) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

PROCESO No.	11001-33-35-025-2019-00523-00
DEMANDANTE	JUAN MANUEL ROA AVILA
DEMANDADO	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES)
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

De conformidad con lo previsto en los artículos 182A y 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a proferir **sentencia anticipada** de primera instancia, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por **Juan Manuel Roa Ávila** contra la **Administradora Colombiana De Pensiones** [en adelante **Colpensiones**].

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

El señor **Juan Manuel Roa Ávila** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad de la Resoluciones No. **SUB 53171 del 28 de febrero de 2019, SUB 97935 del 26 abril de 2019 y DPE 3829 del 31 de mayo de 2019**, mediante el cual **Colpensiones** reconoció la pensión de vejez, y negó la liquidación de la prestación, con el 75% del promedio de los salarios devengados dentro del último año de servicio junto con los factores salariales consagrados en el artículo 45 del decreto 1045 de 1978 y confirmó recurso de reposición y apelación respectivamente.

A título de **restablecimiento del derecho** solicitó que se reliquide la pensión de vejez, teniendo en cuenta en el IBL pensional el 75% de los factores salariales, devengados en el último año de servicios junto con los factores salariales consagrados en el artículo 45 del decreto 1045 de 1978.

Finalmente, solicitó los ajustes a valor conforme al IPC, tanto como el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA, y se condene en costas a la accionada.

1.2. Fundamentos fácticos.

Los hechos y omisiones en que se apoyan las anteriores declaraciones y condenas se resumen de la siguiente manera:

- Por medio de Resolución No. SUB 53171 del 28 de febrero de 2019, Colpensiones reconoció pensión de vejez al demandante, bajo los parámetros del artículo 21 de la Ley 100 de 1993, esto es con los 10 últimos años cotizados.
- el día 21 de marzo de 2019, bajo radicado No. 2019-3800016, se presentó reposición y en subsidio apelación contra dicho acto administrativo, ante lo cual Mediante Resoluciones SUB 97935 del 26 abril de 2019 y DPE 3829 del 31 de mayo de 2019, se resolvieron los respectivos recursos, donde se confirmó este acto administrativo de reconocimiento.

1.3. Normas trasgredidas y concepto de violación.

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

Legales y reglamentarios: Ley 33 de 1985; Ley 62 de 1985; Decreto 407 de 1994, Acto Legislativo 01 de 2005, Decreto 1950 de 2005, Decreto 1045 de 1978.

Indicó que Colpensiones para liquidar la prestación de un funcionario del INPEC, bajo la normativa de la Ley 32 de 1986, debe acudir a lo establecido en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, como quiera que no le resulta aplicable lo establecido en la Ley 33 de 1985.

Sostuvo que Colpensiones mediante los actos administrativos demandados, señala que los factores a tener en cuenta para la liquidación de prestación del actor son los establecidos en el Decreto 1158 de 1994 sin tomar en consideración que al tratarse de una pensión especial por actividad de alto riesgo de los miembros del INPEC.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Colpensiones contestó la demanda de manera oportuna (fs. 111-149), en escrito en el que se opuso a la totalidad de las pretensiones de la misma.

Sostuvo que la Administradora Colombiana de Pensiones, al momento de realizar la liquidación de la prestación tomo en cuenta los factores salariales que se encuentran contemplados en el decreto 1158 de 1994 sobre los cuales se realizaron los aportes al sistema general de pensiones según da cuenta los IBC reportados en la Historia Laboral del demandante y los establecidos en los artículos 18 y 19 de la ley 100 de 1993 y por consecuencia el IBL en este caso fue calculado de acuerdo a los últimos 10 años de servicio.

Indicó que conforme se puede vislumbrar del tenor literal de norma, la misma está dirigida a los funcionarios del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional que presten sus servicios por un término de 20 años continuos o discontinuos, por lo que en primer lugar solo hecho de cumplir la condición de tiempo previamente señalada, prestando sus servicio a la Institución, tiene derecho el trabajador a que se le reconozca la pensión de vejez, y manifiesta que no condicionó la obtención de la pensión de jubilación al requisito de la edad. Así mismo indicó que analizar del texto normativo que, en ninguno de sus apartes reseña o establece la forma de liquidar la prestación, por lo que de manera racional y apegada al ordenamiento jurídico el legislador no reguló el tema en específico.

Manifestó que el Ingreso Base de Liquidación se regulará, como regla general, por la nueva reglamentación contenida en la Ley 100 de 1993. Para el caso de quienes les faltaba menos de 10 años para adquirir el derecho de la pensión, al momento en que entró a regir el Sistema General de Pensiones, se le aplica a fin de establecer el Ingreso Base de Liquidación, las reglas contenidas en el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante [fs. 204-212]: La parte demandante alegó de conclusión en término, a través de memorial en el que reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

3.2. Parte demandada [fs. 186-201]: alegó dentro del término de traslado, mediante escrito en el que adujo que el acto demandado se encuentra conforme a derecho y solicitó la absolución de Colpensiones.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia.

Este Despacho es competente para decidir el asunto en primera instancia, por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control, la cuantía y el factor territorial, de acuerdo con lo normado por los artículos 155, 156 y 157 del CPACA.

Por consiguiente, sin que se advierta o evidencie causal alguna de nulidad que pueda invalidar total o parcialmente lo actuado, procede este Juzgado a proferir la sentencia que en derecho corresponda

4.2. Problema jurídico.

El litigio consiste en establecer si el demandante tiene derecho a que Colpensiones le reliquide la pensión de vejez teniendo en cuenta el 75% del IBL de los factores salariales, devengados en el último año de servicio conforme al Decreto 1045 de 1978.

También consiste en establecer la incidencia de lo establecido por la H. Corte Constitucional en las sentencias C-258-13, SU -230-15, SU-427-16, SU-395 de 2017, SU 023 de 2018 y lo dispuesto por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia del veintiocho (28) de agosto dos mil dieciocho (2018).

4.3. Pruebas recaudadas.

4.3.1. Documentales: parte demandante

- a. Copia de la Resolución No. SUB 53171 del 28 de febrero de 2019 [fs.61-68]
- b. Copia de la Resolución No. SUB 97935 del 26 abril de 2019 [fs.73-78]
- c. Copia de la Resolución No. DPE 3829 del 31 de mayo de 2019 [fs. 79-89]
- d. Copia Certificación empelado público [fs. 80-81]
- e. Copia Certificación valores pagados [fs. 82-93]
- f. Copia de la liquidación de la mesada pensional [f. 94]
- g. Copia liquidación de las diferencias de la mesada pensional [f. 95]
- h. Copia Cedula Ciudadanía Actor [f. 96]

4.3.2. Documentos incorporados en audiencia de pruebas:

- a. Copia expediente administrativo [Carpeta EXP]

4.4 Examen del Caso concreto

Para resolver los precitados problemas jurídicos principales y secundarios, se tendrá en cuenta que Sala Plena de la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-230-15 concluyó básicamente **que el ingreso base de liquidación IBL no es un aspecto de la transición** y, por tanto, deben aplicarse las reglas contenidas en el régimen general establecido en la Ley 100 de 1993, para establecer el monto pensional con independencia del régimen especial al que se pertenezca.

Así mismo, por medio de sentencia SU-395 de 2017 la Corte Constitucional indicó que:

"(...) la liquidación de pensiones de regímenes especiales no puede incluir todos los factores salariales, en tanto solo deben incorporarse aquellos que sean directamente remunerativos del servicio sobre los cuales los beneficiarios hayan realizado los correspondientes aportes. Interpretación que, según pudo constatarse, ha sido reafirmada por la propia Corte Constitucional en las providencias T-078 de 2014, A-326 de 2014, SU-230 de 2015, T-060 de 2016, SU-427 de 2016 y SU-210 de 2017, en las que se ha dejado en claro que el modo de promediar la base de liquidación no puede ser la estipulada en la legislación anterior, en razón a que el régimen de transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y excluye el ingreso base de liquidación."

Recientemente la Corte Constitucional en la Sentencia SU-023 de 2018, consideró:

"Como conclusión del análisis que antecede, las principales reglas jurisprudenciales, en cuanto al alcance del régimen de transición que estatuyó el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, derivadas del ejercicio del control abstracto de constitucionalidad (Sentencia C-258 de 2013) y del alcance de los derechos fundamentales que involucra, decantadas en las sentencias de unificación antes citadas, son las siguientes:

98. (i) El régimen de transición no puede caracterizarse como una especie de derecho adquirido sino de expectativa.

99. (ii) El régimen de transición tenía como fecha final el 31 de julio de 2010, excepto para quienes hubiesen cotizado, al menos, 750 semanas al 25 de julio de 2005, momento en el cual entró en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2005; para estas personas, dicho régimen se mantuvo hasta el 31 de diciembre de 2014, con el fin de que pudieran reunir los requisitos para ser acreedores a la pensión de vejez. Para estos últimos efectos, el derecho debía consolidarse hasta el 31 de diciembre de 2014.

100. (iii) El régimen de transición está restringido a tres categorías de trabajadores: (i) mujeres que al 1 de abril de 1994 tuvieran 35 años de edad o más; (ii) hombres que al 1 de abril de 1994 tuvieran 40 años de edad o más; y (iii) trabajadores que hubieren acreditado 15 o más años de servicios cotizados al 1 de abril de 1994 (750 semanas) sin consideración de su edad.

101. (iv) A los beneficiarios del régimen de transición les son aplicables las reglas previstas en las normas anteriores a la Ley 100 de 1993 sobre: (i) edad para consolidar el derecho; (ii) tiempo de servicios o semanas cotizadas; y (iii) monto de la pensión.

102. (v) El monto corresponde a la tasa de reemplazo o, en términos de la Corte Suprema de Justicia, al porcentaje que se aplica al calcular la pensión.

103. (vi) El Ingreso Base de Liquidación (IBL), para el caso de las personas a las que se refiere el inciso 2° del artículo 36 de la Ley 100 del año 1993 (regla iii supra), es el que regula el inciso 3° del referido artículo 36, en concordancia con el artículo 21 ibídem y otras normas especiales en la materia.

104. (vii) Los factores constitutivos de salario, que deben tenerse en cuenta para calcular el monto de la pensión de jubilación, por un lado, deben valorarse según las consideraciones de la sentencia SU-395 de 2017 y, por el otro, tienen que ser específicamente calculados para cada caso en concreto.”.

De otro lado, El Consejo de Estado en **sentencia del 28 de agosto de 2018**¹, con ponencia del Doctor César Palomino Cortés, unificó el criterio de interpretación sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, fijando las siguientes reglas:

“1. 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.

2. 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.

3. 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.” (Negrillas por el Despacho)

En esta providencia, igualmente la Sala Plena del Consejo de Estado:

Rectificó la tesis sostenida por la Sección Segunda del Consejo de Estado en la sentencia de unificación proferida el 4 de agosto de 2010 que ordenaba la inclusión en el IBL de todos los factores devengados por el servidor así sobre los mismos no se hubieran realizado aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.

Advirtió que **la aplicación de esta sentencia abarcaría todos los casos pendientes de solución** tanto en vía administrativa como **en vía judicial**, instaurados a través de acciones ordinarias, dejando a salvo aquellos en los que ha operado la cosa juzgada, así como aquellas pensiones que fueron reconocidas o re liquidadas en el régimen de transición, con fundamento en la tesis que sostenía la Sección Segunda del Consejo de Estado, las que no pueden considerarse como abuso del derecho o fraude a la ley.

En consecuencia, realizadas las anteriores argumentaciones, este Juez **acatará** lo dispuesto por la H. Corte Constitucional en las pluricitadas sentencias y por el Consejo

de Estado, porque en las mismas providencias el órgano de cierre constitucional y el contencioso señalaron que la interpretación fijada sobre la exclusión del IBL como un aspecto del régimen de transición, **“constituye un precedente interpretativo de acatamiento obligatorio que no puede ser desconocido en forma alguna”** sino además porque la discusión sobre la aplicación obligatoria del precedente constitucional por parte de las autoridades judiciales y administrativas, no es nueva, ya que desde la Sentencia SU-168 de 1999, reiterada por la T-292 de 2006², se viene reiterando su importancia y obligatoriedad, por razones de seguridad jurídica.

Así las cosas, tal como se recordó en la sentencia SU-230 de 2015 *-al analizar el artículo 230 superior-*, de acuerdo con este precepto de la Constitución Política, los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, en ese orden, tienen una autonomía interpretativa e independencia para fallar, pero deben hacerlo dentro de los parámetros que les presenta la ley. Particularmente, el concepto de *“ley”* ha sido interpretado por la jurisprudencia de la Corte desde un sentido amplio, es decir, la ley no es sólo aquella emitida por el legislador, sino además comprende todas las fuentes del derecho incluidas las sentencias que interpretan la Constitución como norma de normas, el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia de los órganos de cierre de cada jurisdicción. Se resalta.

En la misma SU-230 de 2015 también se indicó, que el respeto de la *ratio decidendi* de los fallos de revisión de tutela, es necesario para lograr la concreción de los principios de igualdad en la aplicación de la ley y de confianza legítima *-que prohíbe al Estado sorprender a los ciudadanos con decisiones o actuaciones imprevistas-* y para garantizar los mandatos constitucionales y la realización de los contenidos desarrollados por su intérprete autorizado. Es por esto que la interpretación y alcance que se le dé a los derechos fundamentales en los pronunciamientos realizados en los fallos de revisión de tutela deben prevalecer sobre la interpretación llevada a cabo por otras autoridades judiciales, aún sean altos tribunales de cierre de las demás jurisdicciones.

Como quedó plasmado en la fijación del litigio, en el presente caso la discusión se centra en determinar si es procedente la reliquidación de la pensión con el 75% del IBL de los factores salariales, devengados en el último año de servicios percibido por el actor.

En ese orden de ideas, actualmente no es posible la reliquidación pensional teniendo en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicios, independientemente el régimen especial al que se pertenezca, toda vez que esa posición discrepa con el lineamiento jurisprudencial plasmado en la sentencia del 28 de agosto de 2018 del Honorable Consejo de Estado, en las que se ha dejado en claro que el modo de promediar la base de liquidación no puede ser la estipulada en la legislación anterior, en razón a que el régimen de transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y excluye el ingreso base de liquidación.

4.4.1. Costas.

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365.8 del Código General del Proceso, no hay lugar a la condena en costas, porque no se demostró su causación.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda Oral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- En materia de la reliquidación pensión pretendida, estese a lo resuelto en el precedente jurisprudencial, establecido por la H. Corte Constitucional, en las **Sentencias C-258-13, SU-230-15, SU-427-16, SU-395 de 2017 y SU-023 de 2018 y por el Consejo de Estado en la sentencia SU del 28 de agosto de 2018**, en las que se **excluyó el ingreso base de liquidación del régimen de transición establecido por el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993**, por cuanto dichas sentencias constituyen precedente de aplicación preferente, obligatoria y vinculante al presente asunto. Acorde con lo expuesto.

SEGUNDO. - NEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. - Sin condena en costas.

CUARTO. - En firme esta sentencia, de mediar solicitud, por Secretaría, **expídanse** las copias que corresponda, de conformidad con lo señalado por el artículo 114 del Código General del Proceso; **liquídense** los gastos procesales; **devuélvase** a la parte actora el remanente de los gastos del proceso si los hubiere; y **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

ADL

Página 7 de 7

Firmado Por:
Antonio Jose Reyes Medina
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 025 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: 48fe6d0f20e04e7667d5978e54c32b6c0c75301e0914c378326895a99b957f13

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