

## REPUBLICA DE COLOMBIA

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., once (11) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

Expediente : **11001-3342-046-2016-00643-00**  
Demandante : **GLADYS DEL CRISTO ROYETT VERGARA**  
Demandado : **UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION  
SOCIAL (UGPP)**

**ASUNTO**

Procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia.

**I. ANTECEDENTES****1.1 El medio de control.**

La señora Gladys del Cristo Royett Vergara, mediante apoderado, acude ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan. (Fs.33-46).

**1.2 Pretensiones.**

Se declare la nulidad parcial de la Resolución No. RDP 022431 de 21 de julio de 2014 por medio de la cual se le reconoció pensión de jubilación.

Se declare la nulidad de la Resolución No. 46168 de 29 de diciembre de 2005, por la cual se niega una pensión por vejez de conformidad con la Ley 100 de 1993.

Se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. RDP 029527 de 26 de septiembre de 2014, RDP 022507 de 15 de junio de 2016 y RDP 036811 de 29 de septiembre de 2016, por medio de las cuales se le negó la reliquidación de su pensión con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios.

A título de restablecimiento del derecho solicita “...le reliquide la pensión, teniendo en cuenta para su cálculo el promedio del 75% de todos los factores devengados por todo concepto en el último año de servicio (...)

Se declare que la señora Gladys del Cristo es beneficiaria de la mesada catorce (14) de conformidad con lo establecido en el acto legislativo 01 de 2005, al cumplir el status de pensionada el 18 de abril de 2005.

... liquidar y pagar (...) las diferencias de mesadas entre lo que se ha venido cancelando por concepto de la resolución inicial de una pensión de vejez, y lo que se determine pagar en sentencia que ordene el cálculo de la pensión (...)

... que sobre las diferencias adeudadas a mi mandante le pague las sumas necesarias para hacer los ajustes de valor, conforme al índice de precios al consumidor o al por mayor (...)

... dar cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el artículo 192 numeral 2º del CPACA, y que de no hacer pague en favor de mi mandante intereses moratorios después de este término conforme lo ordena el inciso 3 del mismo artículo y numeral 4º artículo 195 del CPACA.

Que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada (...).”

### **1.3 Hechos.**

Relata la demandante que laboró al servicio del Estado, por más de 20 años.

Mediante Resolución No. 022431 de 21 de julio de 2014, la entidad le reconoció pensión de jubilación.

Mediante Resolución RDP 029527 de 26 de septiembre de 2014, resolvió recurso de apelación contra la resolución antes referida, confirmándola en todas sus partes.

El 4 de marzo de 2016, solicitó ante la entidad, la reliquidación de su pensión, con la inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios y el reconocimiento de la mesada catorce.

La entidad mediante Resolución RDP 022507 de 15 de junio de 2016 negó la petición elevada por la demandante. Acto administrativo confirmado por Resolución RDP 036811 de 28 de septiembre de 2016.

#### **1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto.**

Cita como normas violadas de la Constitución Política los artículos 2, 13, 25 y 58; Leyes 57 y 153 de 1887, 4 de 1966, 33 y 62 de 1985, 100/93, Decretos 1045/78, 3135/68, 1848/68, 1158/94 y 2143/95.

Sostiene que su poderdante tiene derecho al reajuste de su pensión de jubilación, en una suma equivalente al 75% de lo percibido durante el último año de prestación de servicios. Aduce que la entidad aplicó normas procedimentales diferentes que dieron lugar a la negación de la revisión de la pensión, que son desfavorables en cuanto a la validez probatoria y la forma de liquidación.

Asegura que con la expedición del acto administrativo demandado, no se le dio aplicación correcta a la normativa, comoquiera que la pensión no se liquidó con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios debidamente indexados.

Por último aduce que debe tenerse en cuenta que el concepto de salario, abarca todas aquellas sumas que percibe el trabajador de manera habitual y periódica como contraprestación directa de sus servicios, independiente de la denominación que se les dé, sin que sea dable restarle tal carácter basándose en su denominación, salvo que una norma legal expresamente señale que una remuneración no tenga el carácter de factor salarial.

#### **1.5 Contestación de la demanda.**

La UGPP por intermedio de apoderado, se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, manifestando que el reconocimiento pensional efectuado a la demandante, se realizó en estricto cumplimiento de las disposiciones

legales previstas para tal fin, concluyendo que no se puede acceder a reliquidarle pensión de jubilación con la inclusión de todos los factores salariales devengados, comoquiera que la demandante adquirió su status pensional en vigencia de la Ley 33 de 1985 y por lo tanto, le da una aplicación armónica y coherente con la Ley 62 de 1985, la cual establece los factores salariales a tener en cuenta en la liquidación pensional, y, que como se puede evidenciar, el acto que reconoció la pensión a la parte demandante, se hizo de conformidad con la norma en mención.

Concluye que los actos administrativos enjuiciados, gozan de total legalidad y por lo tanto, las pretensiones de la demanda, no están llamadas a prosperar, razón por la cual, solicita sean atendidas de manera desfavorable.

### **1.6 Audiencia inicial**

El 24 de agosto de 2018, se realizó la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, mediante la cual se realizaron todas las etapas procesales contempladas en dicho artículo, hasta la audiencia de alegaciones y juzgamiento.

### **1.7 Alegatos de conclusión**

**La parte demandante** Reiteró los argumentos de hecho y de derecho expuestos en la demanda.

**La entidad demandada** Reiteró los argumentos de defensa expuestos en el escrito de contestación de la demanda.

## **CONSIDERACIONES**

### **2.1 Problema jurídico**

El problema jurídico se circunscribe a dilucidar, si a la demandante le asiste derecho a que se le reliquide la pensión vitalicia de jubilación con el 75% del promedio de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, y a qué se le reconozca la mesada catorce, de conformidad con lo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2005.

## 2.2 Hechos probados

De conformidad con el material probatorio obrante en el expediente, se encuentran probados los siguientes hechos:

- ✓ La entidad demandada, reconoció pensión mensual vitalicia de jubilación a la demandante, mediante Resolución RDP 022431 de 21 de julio de 2014, efectiva a partir del 1 de enero de 2014, sujeta a demostrar el retiro definitivo del servicio (fs.3-5).
- ✓ Resolución RDP 029527 de 26 de septiembre de 2014 por la cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la resolución 22431 de 21 de julio de 2014 (fs.7-10).
- ✓ Resolución 04108 de 26 de marzo de 2015 por la cual se desvincula del servicio a la demandante (fl.12).
- ✓ Resolución 14515 de 9 de septiembre de 2015 por la cual se modifica la Resolución 04108 de 26 de marzo de 2015, en el sentido de expresar que la fecha de retiro de la demandante será el 1 de octubre de 2015 (fs.13-14).
- ✓ Mediante derecho de petición de fecha 4 de marzo de 2016 (fs.15-17), la demandante solicitó de la entidad, la revisión de su pensión de jubilación, para que se tuviera en cuenta, la totalidad de los factores salariales devengados durante el último año de servicios, y, el reconocimiento de la mesada catorce.
- ✓ Resolución No. RDP de 15 de junio de 2016 por la cual se niega la reliquidación pensional de la actora (fs.19-21).
- ✓ Resolución No. RDP 036811 de 29 de septiembre de 2016 por la cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la resolución 22507 de 15 de junio de 2016, confirmándola en todas sus partes (fs.26-27).
- ✓ Certificado de factores salariales devengados por la demandante (fl.31).

## 2.3 Marco normativo y jurisprudencial

El despacho procederá a efectuar el correspondiente análisis normativo y jurisprudencial relacionado con el presente asunto, para luego descender al caso concreto, y emitir el correspondiente pronunciamiento de conformidad con la fijación del litigio planteada.

### DE LA RELIQUIDACIÓN PENSIONAL

La Ley 6 de 1945<sup>1</sup> en su artículo 17 literal b) estableció en favor de los empleados y obreros nacionales el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación, cuando aquellos hubieren cumplido más de 50 años de edad y 20 años de servicio continuo o discontinuo al servicio de entidades públicas. La cuantía de dicha prestación sería equivalente a las dos terceras partes de los sueldos o jornales devengados, sin que pudiese ser inferior a 30 pesos ni superior a 300.

Posteriormente, el artículo 4 de la Ley 4 de 1966<sup>2</sup>, "*Por la cual se provee de nuevos recursos a la Caja Nacional de Previsión Social, se reajustan las pensiones de jubilación e invalidez y se dictan otras disposiciones*", incrementó la cuantía de la pensión de jubilación, pasando del 66% (dos terceras partes) al 75% de los salarios devengados en el último año de servicio.

El Decreto 3135 de 1968, en su artículo 27 respecto de la pensión de jubilación dispuso:

*"Art. 27.- 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 de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio (...)"*

*(Subraya y Negrita del despacho).*

De la norma precitada, se evidencia, en primer lugar, que la edad de jubilación de los varones fue incrementada, estableciéndose en 55 años; mientras que las mujeres seguirían adquiriendo su derecho pensional a los 50 años de edad; y, en segundo lugar, que el tiempo de servicios y la cuantía pensional permanecieron

<sup>1</sup> "Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo."

<sup>2</sup> ARTICULO 4o. A partir de la vigencia de esta Ley, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios.

iguales al régimen anterior, es decir, 20 años de servicios y 75% del promedio de los salarios devengados en el último año de servicio.

El Decreto 3135 de 1968 fue reglamentado por el Decreto 1848 de 1969, el cual respecto de la cuantía pensional precisó en su artículo 73, lo siguiente:

*“Artículo 73º.- 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.).*

*(Negrita del Despacho)”*

La precitada norma precisa que la cuantía de la pensión se calculará sobre el 75% de todos los salarios y primas devengados en el último año de servicios; sin embargo, no se estableció cuáles emolumentos constituían salario, razón por la cual, el legislador, a través del Decreto 1042 de 1978<sup>3</sup>, dispuso que son factores salariales además de la asignación básica y del trabajo suplementario, “todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución directa por sus servicios”<sup>4</sup>.

En concordancia con lo dispuesto, el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, estableció una lista de los factores salariales que se deben tener en cuenta para efectos del reconocimiento de la pensión de jubilación.

El tenor literal del artículo del artículo 45 del Decreto 1045 de 1978 es el siguiente:

*“Artículo 45º.- De los factores de salario para la liquidación de cesantía y pensiones. Para efectos del reconocimiento y pago del auxilio de cesantía y de las pensiones a que tuvieren derecho los empleados públicos y trabajadores oficiales, en la liquidación se tendrá en cuenta los siguientes factores de salario:*

- a) La asignación básica mensual;*
- b) Los gastos de representación y la prima técnica;*
- c) Los dominicales y feriados;*
- d) Las horas extras;*
- e) Los auxilios de alimentación y transporte;*
- f) La prima de navidad;*
- g) La bonificación por servicios prestados;*

<sup>3</sup> “Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones.”.

<sup>4</sup> Artículo 42º.- De otros factores de salario. Además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios. Son factores de salario: a) Los incrementos por antigüedad a que se refieren los artículos 49 y 97 de este Decreto; b) Los gastos de representación; c) La prima técnica; d) El auxilio de transporte; e) El auxilio de alimentación; f) La prima de servicio; g) La bonificación por servicios prestados; h) Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión

- h) La prima de servicios;
- i) Los viáticos que reciban los funcionarios y trabajadores en comisión cuando se hayan percibido por un término no inferior a ciento ochenta días en el último año de servicio;
- j) Los incrementos salariales por antigüedad adquiridos por disposiciones legales anteriores al Decreto-Ley 710 de 1978;
- k) La prima de vacaciones;
- l) El valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio;
- ll) Las primas y bonificaciones que hubieran sido debidamente otorgadas con anterioridad a la declaratoria de inexecutable del artículo 38 del Decreto 3130 de 1968.”

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 33 de 1985<sup>5</sup>, se equiparó la edad de hombres y mujeres para efectos de jubilación (55 años), se unificaron los regímenes pensionales de los empleados oficiales de todos los niveles, y se consagraron unas excepciones en cuanto a su aplicación.

El artículo 1º de la Ley 33 de 1985, dispuso lo siguiente:

*“Art. 1.- El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) años, tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.”*

*No quedan sujetos a esta regla general los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones.*

....

*Parágrafo 2º: 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.*

*Quienes con veinte (20) años de labor continua o discontinua como empleados oficiales, actualmente se hallen retirados del servicio, tendrán derecho cuando cumplan los cincuenta (50) años de edad, si son mujeres, o cincuenta y cinco (55) si son varones, a una pensión de jubilación que se reconocerá y pagará de acuerdo con las disposiciones que regían en el momento de su retiro.*

*Parágrafo 3º. En todo caso, los empleados oficiales que a la fecha de la vigencia de esta ley, hayan cumplido los requisitos para obtener la pensión de jubilación, se continuarán rigiendo por las normas anteriores a esta ley.”*

*(Negrita y Subrayado fuera del texto original).*

<sup>5</sup> “Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público.”

De conformidad con lo expuesto, se infiere que la Ley 33 de 1985 contenía el régimen pensional aplicable al sector público sin distinción alguna; salvo en los siguientes eventos: 1) Cuando se ejercieran actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la ley haya determinado expresamente, y aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones. 2) Cuando a la fecha de entrar vigencia dicha ley, los empleados oficiales hayan cumplido 15 años de servicio, a quienes se les aplicarán las disposiciones que regían con anterioridad, y 3) Cuando los empleados oficiales que a la fecha de la vigencia de la Ley, hayan cumplido los requisitos para obtener pensión de jubilación, quienes continuarán rigiéndose por las normas anteriores.

Por su parte, la Ley 62 de 1985<sup>6</sup>, respecto de la base de liquidación de la Pensión de Jubilación estableció que cuando se trate de empleados de orden Nacional, se deberán tener para efectos de liquidar su pensión los siguientes emolumentos: Asignación Básica, Gastos de Representación, Primas de Antigüedad, Técnica, Ascensional y de Capacitación, Dominicales y Feriados, Horas Extras, Bonificación por Servicios Prestados, Trabajo Suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.

Ahora bien, la jurisprudencia tanto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca como del Consejo de Estado, ha determinado que la naturaleza del listado contenido en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, es de carácter enunciativo, pues se debe entender como salario, todo lo que devenga el trabajador de manera periódica y permanente y que tenga como finalidad retribuir el servicio prestado por el trabajador (funcionario público).

La Ley 100 de 1993, instauró un Sistema de Seguridad Social, que derogó la mayoría de regímenes pensionales que se encontraban vigentes para su fecha de expedición, lo cual trajo como consecuencia, la modificación de los requisitos de edad y tiempo de servicio o semanas de cotización que debían cumplir las personas.

Sin embargo, teniendo en cuenta las posibles expectativas legítimas de las personas que para el momento de entrada en vigencia de dicha norma se encontraban cerca de acceder a su derecho a la pensión y, previendo el tránsito de las diferentes normas pensionales, en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se

---

<sup>6</sup> "Por la cual se modifica el artículo 3º de la Ley 33 de 1985"

consagró el Régimen de Transición que fijó las reglas para identificar en qué casos se pueden aplicar regímenes pensionales anteriores.

En efecto, el artículo 36 consagró el Régimen de transición, señaló que al momento de entrar en vigencia el sistema (1 de abril de 1994), quienes tuvieran treinta y cinco (35) años o más de edad si son mujeres, o cuarenta (40) o más si son hombres, o quince años de servicio cotizados, la edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicios o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión de las personas será la señalada en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados.

Del análisis normativo y jurisprudencial se concluye que, a pesar de las múltiples modificaciones que han introducido desde el año 1945 sobre la pensión de jubilación, el legislador ha propendido por las personas que tienen expectativas legítimas sobre la mencionada prestación o respecto de quienes ya hubieren cumplido los requisitos para ser beneficiario de aquella pero no se les ha reconocido la misma, razón por la cual, se han creado regímenes de transición de aplicación de la norma en beneficio del trabajador, atendiendo que cada nuevo régimen pensional es más gravoso que el régimen anterior.

### **Unificación jurisprudencial**

Sobre el asunto que nos ocupa, esto es, la reliquidación pensional con fundamento en el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, a lo largo del tiempo se han emitido diferentes posturas sobre los elementos que hacen parte o no de dicho régimen, en particular el monto y el IBL. En efecto, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado han llegado a diversas conclusiones que al día de hoy distan entre sí, pues para las dos primeras el monto se distingue del ingreso base de liquidación, mientras que el máximo tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso advierte lo contrario, es decir, que el ingreso base de liquidación hace parte del monto.

La divergencia existente entre las altas cortes, surge, además, respecto de los factores salariales que deben incluirse para efectos de calcular el IBL, tanto a la luz de la legislación anterior (Ley 33 y 62 de 1985) como de la actual (Ley 100 de 1993), pues, una parte de la jurisprudencia ha considerado que existe una taxatividad. Luego, de ello se desprende que la reliquidación deberá efectuarse solamente con

los factores allí previstos. Contrario a esto, existe otra postura<sup>7</sup>, en la que se indica que los factores salariales que deben incluirse son todos los devengados por el pensionado en el último año de servicios, incluso, si sobre ellos no se hubiere hecho cotizaciones, pues a pesar de no ser considerados a la luz de la normatividad vigente como salario, si tienen dicha connotación en tanto que, además de ser percibidos de manera habitual y periódica, tienen como fin último retribuir el trabajo prestado por el trabajador.

Así, el despacho, previo a pronunciarse sobre el tema que nos atañe, entrará a realizar un breve análisis jurisprudencial sobre el particular, en especial, respecto de las posiciones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en tanto que dichas corporaciones son los órganos de cierre tanto de la jurisdicción constitucional como de la contenciosa administrativa.

**a) Postura del Consejo de Estado**

En principio, el Consejo de Estado, respecto de la reliquidación pensional, indicó que el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 hacía referencia a la aplicación integral del régimen pensional anterior, infiriéndose de ello que la edad, el tiempo de servicio, el monto y el IBL debían regirse por los postulados contenidos en las Leyes 33 y 62 de 1985<sup>8</sup>.

Sin embargo, al interior del máximo tribunal de la jurisdicción contenciosa existió una divergencia sobre la taxatividad de los factores salariales incluidos en las Leyes 33 y 62 de 1985, en efecto, respecto de la inclusión de otros factores no previstos en la ley existieron tres posiciones jurisprudenciales, a saber: i) No aplicación taxativa de los factores salariales, salvo disposición legal en contrario. Se ordenaba efectuar deducciones por aportes a pensiones sobre los emolumentos que la sentencia ordenaba incluir. ii) Inclusión de todos los factores salariales devengados y certificados (cotizados). iii) Aplicación taxativa de los factores salariales y devolución de los valores descontados sobre factores no incluidos<sup>9</sup>.

Finalmente, el Consejo de Estado en sentencia de 04 de agosto de 2010<sup>10</sup>, atendiendo a la naturaleza jurídica de la pensión de jubilación, a los principios de

<sup>7</sup> Dicha postura está reflejada en el salvamento de voto presentado por el Consejero Gerardo Arenas Monsalve en la sentencia de unificación jurisprudencial proferida por el Consejo de Estado del 04 de agosto de 2010.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Rad. N°. 17001-23-31-000-1999-00627-01 (4526-01)

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 04 de agosto de 2010, Rad. No. 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09) Actor: Luis Mario Velandia

<sup>10</sup> Ibidem.

progresividad y favorabilidad en materia laboral y a las finanzas públicas, concluyó que para efectos de liquidar la pensión de jubilación de los pensionados beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 debe tenerse en cuenta "factores que constituyen salario, es decir aquellas sumas que percibe el trabajador de manera habitual y periódica, como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la denominación que se les dé", posición que fue reiterada en mediante sentencias de 25 de febrero de 2016<sup>11</sup>, 24 de noviembre de 2016<sup>12</sup> y de 9 de febrero de 2017<sup>13</sup>.

De otra parte, se observa que en sentencia de 08 de junio de 2000<sup>14</sup>, el Consejo de Estado precisó que el monto no solo hace referencia a la cuantía de la pensión o al porcentaje sobre el cual debe calcularse, sino que dentro de aquel debe incluirse el Ingreso Base de Liquidación, por tanto, las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición deben liquidarse en todos sus aspectos con fundamento en el régimen anterior.

Recientemente el Consejo de Estado, en sentencia de 28 de agosto de 2018<sup>15</sup>, unificó la posición jurisprudencial de dicha corporación respecto de la aplicación del régimen de transición pensional. En esa providencia, el máximo órgano de la jurisdicción contenciosa, reiteró su postura, en el sentido de indicar que el Ingreso Base de Liquidación hace parte del régimen de transición previsto en la Ley 33 de 1985. Sin embargo, precisó que en todo caso el IBL se debía calcular según las disposiciones contenidas en el artículo 21 y 36 numeral 3º de la Ley 100 de 1993. Advirtió, igualmente, que en todo caso los factores salariales que debían incluirse como parte del IBL, serían aquellos sobre los cuales se efectuaron aportes o cotizaciones al Sistema de pensional.

## **b) Postura de la Corte Constitucional**

La Corte Constitucional, al igual que el Consejo de Estado, ha variado su posición respecto de los componentes que integran o hacen parte del régimen de transición

---

<sup>11</sup> Radicado: 25000-23-42-000-2013-01541-014683-13, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-25-000-2013-01341-00(3413-13). Actor: Luis Eduardo Delgado

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Consejero Ponente: César Palomino Cortés. Bogotá D.C., nueve (9) de febrero dos mil diecisiete (2017). Radicado: 250002342000201301541 01. Número Interno: 4683-2013. Demandante: Rosa Ernestina Agudelo Rincón Demandados: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales y de la Protección Social Universidad Pedagógica Nacional.

<sup>14</sup> Sección Segunda –Subsección "B", Exp. N°. 2729-99.

<sup>15</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. N°. 52001-23-33-000-2012-00143-01, Demandante: Gladis del Carmen Guerrero Montero.

previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Así, en las sentencias T-631 de 2002 y T-158 de 2006, entre otras<sup>16</sup>, la Corte Constitucional indicó que el monto y el ingreso base de liquidación son inseparables, en tanto que la pensión se calcula sobre una base y de allí se saca un porcentaje, infiriéndose de ello, que hace parte del monto el ingreso base de liquidación. Además, en la sentencia T-158-2006 recordó que *"en virtud de la interpretación de los incisos segundo y tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 a la luz de los artículos 53 (derechos adquiridos) y 58 (favorabilidad laboral) superiores, la aplicación del inciso tercero sólo es procedente cuando el régimen especial al que se encontraba afiliado el beneficiario del régimen de transición no estipulaba la fórmula para calcular el ingreso base de la pensión"*.

Recientemente en la Sentencia SU-210 de 2017<sup>17</sup> la Sala Plena de la Corte Constitucional reconoció que, inicialmente, en la jurisprudencia constitucional se había llegado a señalar que el Ingreso Base de Liquidación -IBL- hacía parte de la noción del monto de la pensión, de la que habla el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993<sup>18</sup>. Bajo este criterio, los beneficiarios del régimen de transición tenían derecho a que el ingreso base y el monto de la pensión, fueran determinados con base en el régimen anterior; y solo era aplicable lo determinado en el inciso 3° del mencionado artículo 36 la Ley 100 de 1993 (liquidación con el promedio de los últimos 10 años), cuando el régimen especial no determinara una fórmula para calcular el IBL de la pensión<sup>19</sup>. No obstante, la misma jurisprudencia de la Corte, con posterioridad, explicaría que el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, únicamente cubre los requisitos relacionados con la edad, el tiempo de servicios tasa de reemplazo, pero no así el ingreso base de liquidación, el cual debe ser promediado, para todos los efectos, con la base del régimen general, esto es, el promedio de los últimos 10 años de servicios<sup>20</sup>.

Ahora bien, en la Sentencia C-258 de 2013, la Corte Constitucional declaró inexecutable las expresiones *«durante el último año y por todo concepto»*, *«Y se*

<sup>16</sup> Es posible afirmar que existe una línea jurisprudencial consolidada de las Salas de Revisión de Tutela (T-472 de 2000, T-1122 de 2000, T-235 de 2002, T-631 de 2002, T-1000 de 2002, T-169 de 2003, T-625 de 2004, T-651 de 2004, C-754 de 2004, T-830 de 2004, C-177 de 2005, T-386 de 2005, T-1160 de 2005, T-147 de 2006, T-158 de 2006, T-621 de 2006, T-910 de 2006, T-1087 de 2006, T-251 de 2007, T-529 de 2007, T-711 de 2007, T-1001 de 2008, T-143 de 2008, T-180 de 2008, T-248 de 2008, T-019 de 2009, T-610 de 2009) cuya *ratio decidendi* preciso que se vulneran los derechos pensionales cuando no se aplica en su integridad el régimen especial en el que se encuentra amparado el beneficiario del régimen de transición, y en los eventos en que se desconoce que el monto y la base de liquidación de la pensión forman una unidad inescindible, y por tanto, debe aplicarse la totalidad de lo establecido en el régimen especial y no lo consagrado en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. (Se subraya y resalta).

<sup>17</sup> M.P. José Antonio Cepeda Amarís (E).

<sup>18</sup> Consultar, entre otras, las Sentencias T-631 de 2002, T-526 de 2008 y T-210 de 2011.

<sup>19</sup> Ídem.

<sup>20</sup> Consultar, entre otras, las Sentencias C-258 de 2013, T-078 de 2014 y SU-230 de 2015.

*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*», comprendida en su párrafo y, declaró exequibles las restantes expresiones del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, relativas «al régimen pensional de los congresistas y de los demás servidores públicos a quienes les resulte aplicable», y fijó una interpretación sobre la aplicabilidad del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en lo relacionado con el cálculo del ingreso base de liquidación de las pensiones de aquellas personas que fueran beneficiarias del régimen de transición, indicando que el método para la determinación del Ingreso Base de Liquidación, es decir, el consagrado en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, no fue objeto del régimen de transición del artículo 36 del mismo cuerpo normativo.

En la sentencia antes referida, la Corte Constitucional ejerció su competencia de control de constitucionalidad en abstracto, por vía principal y ante acción popular ejercida contra el artículo 17 de la Ley 4 de 1992. La Corte Constitucional no consideró necesario cobijar con este fallo otras disposiciones legales, con las que hubiera podido integrar una proposición jurídica completa, para incluirlas en la parte resolutive de esa sentencia y declarar (a) su inexequibilidad; (b) su exequibilidad o, (c) su exequibilidad condicionada a determinada interpretación y alcance.

Pese a lo expuesto, en las sentencias de unificación SU-230 de 2015, SU-427 de 2016 y SU- 395 de 2017 la Corte Constitucional considera que en la sentencia de constitucionalidad C-258 de 2013 esa Corporación extendió los efectos a todos los regímenes especiales de pensión y no solamente al régimen pensional especial de los Congresistas y asimilados.

Así, fijó una interpretación de la aplicabilidad del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en lo relacionado con el cálculo del ingreso base de liquidación de las pensiones de las personas que fueran beneficiarias del régimen de transición, indicando que este no hacía parte del régimen de transición, y por ello, para efectos de liquidar las pensiones de los pensionados beneficiados con dicho régimen se debía tener en cuenta las reglas previstas en el numeral 3º del referido artículo.

En este orden de ideas, se observa que la Corte Constitucional varió su posición jurisprudencial respecto del Ingreso Base de Liquidación, pues, en un primer momento, indicó que aquel era inseparable del monto, pero con posterioridad precisó que el monto y el ingreso base de liquidación son dos componentes distintos, siendo el primero, parte integral del régimen del transición, mientras que

el segundo no lo es, debiéndose liquidar según las reglas previstas en el numeral 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

De acuerdo a lo expuesto, se observa que existe una disparidad de criterios frente a la aplicación del IBL como componente del régimen de transición, pues a juicio del Consejo de Estado aquel hace parte del monto, y por tanto, del régimen de transición, mientras que la Corte Constitucional considera que el IBL no hace parte del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

No sobra agregar que la Ley 100 de 1993, al regular el régimen de transición, no estableció un derecho autónomo. Por el contrario, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional<sup>21</sup> (i) la estabilidad del régimen pensional, si bien no da lugar a un derecho adquirido, sí protege una expectativa legítima, (ii) esa especial protección se deriva no sólo de la confianza legítima a la estabilidad de las reglas pensionales, sino también del carácter progresivo de los derechos sociales, y, por consiguiente, (iii) el Legislador solo puede reformar ese régimen, cuando la modificación se encuentre suficientemente justificada y respete criterios de razonabilidad y proporcionalidad<sup>22</sup>. Es por estos motivos que el propio constituyente derivado reformó (Acto Legislativo 01 de 2005) el artículo 48 Superior, debido a que el régimen de transición no es, en sí mismo, indefinido en el tiempo<sup>23</sup>.

Finalmente la jurisprudencia ha decantado lo que constituye un derecho adquirido, siendo enfática en establecer la diferencia que existe con las simples expectativas. Los derechos adquiridos constituyen derechos intangibles que no pueden ser desconocidos, ni alterados una vez se consolidaron al amparo de la legislación preexistente.<sup>24</sup> Tratándose de pensión de vejez o jubilación, quien ha cumplido los requisitos de edad y tiempo de servicios o el número de semanas cotizadas exigidas por la ley para acceder a dichas prestaciones económicas, tiene el derecho adquirido a gozar de las mismas, por cuanto se entienden incorporados de modo definitivo al patrimonio del titular de tal manera que queda cubierto de cualquier acto

<sup>21</sup> Consultar, entre otras, las Sentencias C-789 de 2002, C-1011 de 2008 y C-258 de 2013.

<sup>22</sup> En la Sentencia C-754 de 2004, este Tribunal, reiteró la Sentencia C-789 de 2002, y señaló que aunque el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 protegía las expectativas legítimas de las personas próximas a pensionarse, la consagración de tal tipo de régimen generó un derecho a continuar en el régimen de transición para quienes ya ingresaron a él, por lo que los cambios normativos posteriores que afecten ese derecho resultan inconstitucionales. Con todo, la Corte explicó que ello no implica la imposibilidad del legislador de hacer modificaciones al sistema pensional, pero ellas siempre deberían respetar los principios de proporcionalidad y razonabilidad en la toma de decisiones del legislador. En igual sentido, consultar la sentencia C-789 de 2002.

<sup>23</sup> Mediante el Acto Legislativo 01 de 2005 se dispuso que "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. Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen."

<sup>24</sup> C-126-1995.

oficial que pretenda desconocerlo, pues la Constitución lo protege.<sup>25</sup> Precisa la jurisprudencia que ante el tránsito legislativo, para que se consolide el derecho, deben reunirse los requisitos contemplados en la ley anterior para adquirirlo.

Las meras expectativas, por el contrario, son aquellas probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener un derecho, en consecuencia, pueden ser modificadas discrecionalmente por el legislador, es así como en materia pensional, quien aún no ha completado el tiempo de servicio o llegado a la edad prevista en la norma legal, no tiene un derecho adquirido, sino que se haya apenas ante una simple expectativa de alcanzarlo en el momento de reunir la condición faltante.<sup>26</sup>

### **El Acto Legislativo 01 de 2005 y los derechos pensionales adquiridos**

El Acto Legislativo 01 de 2005, consagra el respeto de los derechos adquiridos con arreglo a la ley, estableciendo procedimientos para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho, o fraude a la ley, o aquellas que no cumplen los requisitos consagrados en la legislación, en las convenciones colectivas y laudos arbitrales válidamente celebrados<sup>27</sup>. En sentencia C-258 de 2013, la Corte señaló que el acto legislativo protege los derechos adquiridos pensionales y “los definió como aquellos no obtenidos con fraude a la ley o abuso del derecho”<sup>28</sup>.

El diseño legislativo pensional, en la actualidad, consagra el régimen de transición contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el párrafo 4° transitorio del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, que prescribió su vigencia hasta el 31 de julio de 2010 y, a efectos de proteger las expectativas de quienes estuvieran próximos a pensionarse, dispuso que quienes cumplieran los requisitos para beneficiarse del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, y que al momento de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005 (25 de julio de 2005), tuvieran cotizadas al menos setecientas cincuenta 750 semanas, o su

---

<sup>25</sup> C-168-1995, C-475-2013.

<sup>26</sup> C-596-1997, C-789 de 2002.

<sup>27</sup> Acto Legislativo 01 de 2005, Artículo 1°. “El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley este a su cargo (...) En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos.”

<sup>28</sup> Se entiende que comete abuso del derecho: “(i) aquél que ha adquirido el derecho en forma legítima, pero que lo utiliza para fines no queridos por el ordenamiento jurídico; (ii) quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico; (iii) el titular de un derecho que hace un uso inapropiado e irrazonable de él a la luz de su contenido esencial y de sus fines; y (iv) aquél que invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue”.

equivalente en tiempo de servicios, tendrían derecho a beneficiarse de dicho régimen hasta el año 2014.

En este orden de ideas, la persona que cumple los requisitos para ser beneficiaria del régimen de transición, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, guarda la expectativa de pensionarse bajo el régimen al cual se encontraba afiliada, siempre y cuando acredite el cumplimiento de 750 semanas cotizadas a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, beneficio que conserva hasta el año 2014.

**2.3.4 Aplicación del precedente**

En las últimas décadas se viene debatiendo sobre el papel de la jurisprudencia como fuente de derecho. Algunos autores consideran que la jurisprudencia es solo un criterio auxiliar de la justicia, acogiendo el contenido literal del artículo 230 de la Constitución Nacional (tradicionalistas); sin embargo, otros defienden que la jurisprudencia es una verdadera fuente de derecho, comoquiera que esta tiene valor de precedente, siendo esta una visión renovadora<sup>29</sup>. Sin embargo, con la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dicha discusión parece quedar zanjada en tanto que a través del referido código el legislador otorga carácter vinculante a las sentencias de unificación del Consejo de Estado, en tanto que los jueces de inferior solo puede apartarse de la aplicación de aquel, salvo cuando el juez de manera certera ofrece justificaciones suficientes y adecuadas para apartarse del precedente, pues de no ser así se estaría contraviniendo el derecho a la igualdad.

El ordenamiento jurídico tiene como ejes fundamentales la igualdad, la seguridad jurídica y la buena fe (confianza legítima), y es precisamente en ellos, que el legislador le otorga a la jurisprudencia el carácter de fuente de derecho, en tanto, que las sentencias de unificación tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado son vinculantes.

La jurisprudencia ha señalado que es preciso hacer efectivo los derechos a la igualdad y a la seguridad jurídica, sin perder de vista que el juez goza de autonomía e independencia en su actividad, al punto de que si bien está obligado a respetar el precedente fijado por él mismo y por sus superiores funcionales, también es

<sup>29</sup> López Medina, Diego. *El derecho de los jueces*. Segunda edición (2006). Décimo séptima reimpresión (2018) Editorial Legis.

responsable de adaptarse a las nuevas exigencias que la realidad le impone y de asumir los desafíos propios de la evolución del derecho.

En efecto, cuando se trata de un precedente horizontal, más allá de que se presente una diversidad en las circunstancias o supuestos fácticos sometidos a conocimiento y decisión del juez que le permitan otorgar un trato desigual, dicha autoridad en su providencia debe hacer referencia expresa al precedente con el que ha resuelto casos análogos *-requisito de transparencia-* y, a partir de allí, exponer las razones suficientes que, a la luz de los cambios introducidos en el ordenamiento jurídico o de la transformación del contexto social dominante, justifiquen un cambio jurisprudencial *-requisito de suficiencia-*.

En lo que respecta al precedente vertical, además de cumplir con los requisitos de transparencia y suficiencia, la jurisprudencia ha sido particularmente restrictiva en la posibilidad que tienen los jueces de inferior jerarquía de apartarse de las subreglas expuestas por las altas cortes, en atención al papel constitucional y legal que cumplen los órganos de cierre, a partir del reconocimiento de su potestad de unificar o revisar la jurisprudencia, en los asuntos sometidos previamente a su conocimiento.

Sobre el particular, se tiene que la Corte Constitucional, en la sentencia C-634 de 2011, estudió la constitucionalidad del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, en la que se concluyó que la referida disposición no vulnera la constitución, bajo el entendido que las sentencias de unificación emanadas de la Corte Constitucional, tienen no solo carácter vinculante, sino que además, deben aplicarse de manera preferente, cuando exista disconformidad con otra alta Corte.

El artículo 10 de la ley 1437 en su tenor literal, dispone lo siguiente:

***“ARTÍCULO 10. DEBER DÉ APLICACIÓN UNIFORME DE LAS NORMAS Y LA JURISPRUDENCIA.*** *<Artículo CONDICIONALMENTE exequible> Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.*

*Artículo declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-634-11 de 24 de agosto de 2011, Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, 'en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera*

*preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad.”*

Por tanto, los fallos de la Corte Constitucional, tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, tanto en su parte resolutive (*erga omnes* en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes, e *inter partes* para los fallos de revisión de tutela) y, en ambos casos, las consideraciones de la *ratio decidendi*, tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas.

En consecuencia, las sentencias de unificación jurisprudencial tienen como propósito evitar que asuntos que se fundan en los mismos supuestos fácticos y jurídicos, sean resueltos de forma contraria por las autoridades o los jueces, es decir, que en algunos se acceda a las prestaciones de la demanda y en otros las mismas se nieguen<sup>30</sup>, lo que conllevaría a un rompimiento del derecho a la igualdad. En efecto, no acoger el precedente judicial conlleva que la sentencia incurra en causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales por el desconocimiento del precedente, derivándose de ello, la necesaria corrección a través de la acción de tutela. De ahí que en aras de proteger la garantía de la seguridad jurídica, la coherencia y razonabilidad del sistema jurídico, los principios de confianza legítima y de buena fe, y el derecho a la igualdad de quienes acceden a la administración de justicia, es obligatorio para los jueces seguir y aplicar el precedente establecido por la Corte Constitucional, en la definición y alcance de los derechos fundamentales.

En estas condiciones, atendiendo que el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional debe aplicarse de manera preferente sobre el emanado por el Consejo de Estado, este Despacho cambia su posición jurisprudencial frente al tema que nos ocupa, y en tal sentido, advierte que en tratándose del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el Ingreso Base de liquidación no hace parte de este, por tanto, debe calcularse según las reglas previstas en el inciso 3º del referido artículo, mientras que el tiempo de servicio (semanas cotizadas), la edad y el monto continuarán rigiéndose por las normas anteriores.

<sup>30</sup> Arboleda Perdomo, Enrique José, *Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Segunda Edición (2012) cuarta reimpresión (2013). Editorial Legis. Pág. 30

En síntesis, son tres los parámetros aplicables al reconocimiento de las pensiones regidas por normas anteriores a la Ley 100 de 1993, los que a su vez constituyen el régimen de transición: (i) La edad para consolidar el acceso al beneficio prestacional, (ii) El tiempo de servicios o el número de semanas cotizadas para el efecto, (iii) El monto de la misma. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la Ley 100.<sup>31</sup>

Con todo, no sobra reiterar que la Ley 100 de 1993, al regular el régimen de transición, no estableció un derecho autónomo. Por el contrario, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional<sup>32</sup> (i) la estabilidad del régimen pensional, si bien no da lugar a un derecho adquirido, sí protege una expectativa legítima, (ii) esa especial protección se deriva no sólo de la confianza legítima a la estabilidad de las reglas pensionales, sino también del carácter progresivo de los derechos sociales, y, por consiguiente, (iii) el Legislador solo puede reformar ese régimen, cuando la modificación se encuentre suficientemente justificada y respete criterios de razonabilidad y proporcionalidad<sup>33</sup>. Es por estos motivos que el propio constituyente derivado reformó el artículo 48 Superior (*Acto Legislativo 01 de 2005*), debido a que el régimen de transición no es, en sí mismo, indefinido en el tiempo<sup>34</sup>.

De esta manera se da aplicación al inciso tercero del artículo 103 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>35</sup> y se deja claro que a pesar de haber seguido en precedencia la tesis del Consejo de Estado como

---

<sup>31</sup> "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."

<sup>32</sup> Consultar, entre otras, las Sentencias C-789 de 2002, C-1011 de 2008 y C-258 de 2013.

<sup>33</sup> En la Sentencia C-754 de 2004, la Corte Constitucional, reiteró la Sentencia C-789 de 2002, y señaló que aunque el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 protegía las expectativas legítimas de las personas próximas a pensionarse, la consagración de tal tipo de régimen generó un derecho a continuar en el régimen de transición para quienes ya ingresaron a él, por lo que los cambios normativos posteriores que afecten ese derecho resultan inconstitucionales. Con todo, la Corte explicó que ello no implica la imposibilidad del legislador de hacer modificaciones al sistema pensional, pero ellas siempre deberían respetar los principios de proporcionalidad y razonabilidad en la toma de decisiones del legislador. En igual sentido, consultar la sentencia C-789 de 2002.

<sup>34</sup> Mediante el Acto Legislativo 01 de 2005 se dispuso que "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. Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen."

<sup>35</sup> "Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico.

En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal.

En virtud del principio de igualdad, todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia que lo contenga. (...)"

órgano de cierre de esta Jurisdicción, también lo es que es obligatorio para los jueces seguir y aplicar el precedente establecido por la Corte Constitucional, en la definición y alcance de los derechos fundamentales. El respeto del precedente constitucional adquiere un peso específico en el ordenamiento jurídico, como respuesta al rol que cumple la Corte Constitucional como órgano encargado de la salvaguarda de la Constitución y garante de los derechos fundamentales.

Dicho lo anterior, procede el Despacho, a revisar los elementos probatorios del caso en particular.

**CASO CONCRETO**

De lo demostrado en el proceso, se tiene que la señora Gladys del Cristo Royett Vergara, nació el 18 de abril de 1950, según consta en copia de cédula de ciudadanía obrante a folio 30 del expediente. Lo que quiere decir, que para la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (1 de abril de 1994), la demandante contaba con 43 años 11 meses 14 días. Situación que permite inferir que la demandante es beneficiaria del régimen de transición previsto en la Ley 100/93 (Art.36).

Así mismo se observa que la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social le reconoció pensión de jubilación al demandante, mediante Resolución No. RDP 022431 de 21 de julio de 2014.

Igualmente, se tiene que a la demandante le fue reconocida una pensión mensual de jubilación, en cuantía equivalente al 77.86% con los factores salariales sobre los cuales cotizó durante los últimos diez años de servicios, conforme lo dispone el artículo 21 de la Ley 100 de 1993.

Ahora bien, de acuerdo a lo expuesto en el marco normativo del presente proveído, el despacho acogerá el precedente jurisprudencial emanado de la Corte Constitucional, en el sentido de indicar que el IBL no hace parte del régimen de transición, por tanto, las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición deben liquidarse con el IBL previsto en el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, agregando que quien ha cumplido los requisitos de edad y tiempo de servicios

o el número de semanas cotizadas exigidas por la ley para acceder a dichas prestaciones económicas, tiene el derecho adquirido a gozar de las mismas.

En consecuencia, se observa que no le asiste el derecho a la parte demandante, por cuanto, de aplicarse el régimen de transición en los términos solicitados en la demanda, se estaría contraviniendo lo preceptuado por las sentencias de unificación jurisprudencial de la Corte Constitucional, las cuales se reitera, tienen un valor preferente frente a las sentencias de unificación emanadas del Consejo de Estado.

En gracia de discusión, de acogerse la postura del Consejo de Estado, se tiene que no le asiste el derecho a la demandante, por cuanto, la nueva posición jurisprudencial del máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso prescribe que, a pesar que el IBL hace parte del régimen de transición, en cuanto a la tasa de reemplazo; el monto debe ceñirse a las reglas previstas en los artículos 21 y 36 numeral 3º de la Ley 100 de 1993 y 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.

En conclusión, se encontró demostrado, de acuerdo con el precedente jurisprudencial emanado de la corte constitucional, la demandante, respecto de la aplicación del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, le asiste el derecho a que le sea tenido en cuenta el tiempo de servicios, la edad y el monto previsto en el régimen anterior, pero no el IBL, pues este se regirá por lo previsto en el referido artículo, por tanto, no es procedente acceder a las pretensiones de la demandada, comoquiera que a través de aquellas se pretende que la entidad demandada reliquide la pensión teniendo en cuenta el IBL previsto en la ley 33 de 1985.

#### **Respecto de la pretensión de reconocimiento de la mesada 14**

Se debe recordar que la Ley 100 de 1993 en su artículo 142 introdujo una mesada adicional, conocida como la mesada 14, que sería percibida por los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, equivalente a 30 días de la pensión, que se cancelaría con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994.

Posteriormente, el Acto Legislativo 01 de 2005, que adicionó el artículo 48 de la Constitución Política, estableció, en su inciso 8º, que: "las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento".

Esto significa que la mesada adicional de junio o mesada 14, fue eliminada para quienes se pensionaran a partir de la entrada en vigor de dicho acto legislativo, salvo, conforme al parágrafo transitorio 6º<sup>36</sup>, para aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres veces el salario mínimo legal, pero cuyo derecho a la pensión se causare antes del 31 de julio de 2011. Igualmente, tienen derecho a ella quienes al momento de la publicación del acto legislativo el 25 de julio de 2005<sup>37</sup> venían pensionados, hubieren causado el derecho a la pensión.

Así las cosas, encuentra el despacho que la demandante adquirió su status pensional el 18 de abril de 2005, pues nació el 18 de abril de 1950, y para dicha fecha, contaba con 30 años de servicios.

Lo anterior permite concluir que para la fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005 (25 de julio de 2005), la señora Royett Vergara, tenía causado su derecho pensional, pese a que su reconocimiento se efectuó en fecha posterior, por tanto, en términos del inciso octavo y el parágrafo transitorio N° 6 del artículo 1º del Acto Legislativo N° 01 de 2005, será reconocida la mesada catorce a las personas que, aunque no le hubiere sido reconocida su pensión antes de la publicación, su derecho se hubiera causado con antelación a la publicación del acto legislativo.

En consecuencia, observa el despacho que a la actora le asiste el derecho al reconocimiento de la mesada 14, por haberse causado su derecho pensional el 18 de abril de 2005, esto es, con anterioridad a la entrada en vigencia del referido Acto Legislativo 01 de 2005, razón por la cual será atendida la pretensión referente al reconocimiento de la mesada adicional de junio.

<sup>36</sup> "Parágrafo transitorio 6º. Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8º del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año"

<sup>37</sup> Su publicación fue hecha en el diario oficial 45980 del 25 de julio de 2005.

En este entendido, el despacho procederá a declarar la nulidad parcial de los actos acusados, por medio de los cuales se le negó a la actora el reconocimiento y pago de la mesada adicional, en tanto no se pronunciaron respecto de la mesada catorce a pesar de haber solicitud expresa en tal sentido.

El despacho advierte que procederá a declarar la nulidad de las Resoluciones RDP 022507 de 15 de junio 2016 y RDP 036811 de 29 de septiembre de 2016, actos administrativos que resolvieron la petición de fecha 4 de marzo de 2016, que pese a que no resolvieron de fondo la petición referente a la mesada 14, se entiende que la misma fue negada en éstos actos.

La entidad demandada, pagará a la demandante la diferencia entre la nueva liquidación y las sumas ajustadas teniendo en cuenta la siguiente fórmula:

$$R = R.H. \quad X \quad \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

En la que el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por la demandante, 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 providencia, por el índice vigente en la fecha en que debió realizarse el pago de la moratoria.

### **Prescripción**

Comoquiera que el reconocimiento pensional se efectuó el 21 de julio de 2014 y la petición de reconocimiento de la mesada 14, fue presentada el 4 de marzo de 2016 (fs.15-18), no se configuró el fenómeno jurídico de la prescripción.

### **Costas**

Con relación a la condena en costas y agencias en derecho, el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que "salvo en los procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia

dispondrá sobre la condena en costas y agencias en derecho, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso<sup>38</sup>.

En sentencia de 20 de enero de 2015, Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>39</sup>, en relación con la norma antes citada expuso que contiene un verbo encaminado a regular la actuación del funcionario judicial, cuando profiera sentencia que decida las pretensiones del proceso sometido a su conocimiento.

El término dispondrá de acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es sinónimo de “decidir, mandar, proveer”, es decir, que lo previsto por el legislador en la norma no es otra cosa que la facultad que tiene el juez para pronunciarse sobre la condena en costas, y decidir si hay o no lugar a ellas ante la culminación de una causa judicial.

La norma contenida en el citado artículo 188, no impone al funcionario judicial la obligación de condenar en costas, solo le da la posibilidad de “disponer”, esto es, de pronunciarse sobre su procedencia.

La mencionada sentencia, precisó que si bien es cierto en la Ley 1437 de 2011, no aparece la previsión que contenía el artículo 171 del Decreto 01 de 1984, referido a la potestad de imponer condena en costas, “teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes”, también lo es que la norma establecida en la Ley 1437 de 2011, no impone la condena de manera automática, frente a aquél que resulte vencido en el litigio, pues debe entenderse que ella es el resultado de observar una serie de factores, tales como, la temeridad, la mala fe y la existencia de pruebas en el proceso sobre la causación de gastos y costas en el curso de la actuación, en donde el juez pondera tales circunstancias y se pronuncia sobre la procedencia de imposición con una decisión sustentada.

La anterior interpretación se ajusta a lo previsto en el artículo 365 del Código General del Proceso, el cual señala que la condena en costas se impone en los procesos y

---

<sup>38</sup> Artículo 366 “Liquidación. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:

(...)

4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquéllas establecen solamente un mínimo, o éste y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

(...)

<sup>39</sup> Expediente No. 4593-2013, actor Ivonne Ferrer Rodríguez, Consejero Ponente doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

actuaciones posteriores a aquellos "...en que haya controversia..." y "...sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

En el presente caso, no es procedente imponerlas a la parte vencida, toda vez que no se observa y verifica una conducta de mala fe que involucre abuso del derecho, ya que la parte demandada esbozó argumentos que aunque no prosperaron, son jurídicamente razonables.<sup>40</sup>

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

### FALLA

**PRIMERO. DECLARASE LA NULIDAD PARCIAL** de las Resoluciones Nos. RDP 002431 de 21 de julio de 2014, RDP 029527 de 26 de septiembre de 2014 RDP 022507 de 15 de junio de 2016 y RDP 036811 de 29 de septiembre de 2016, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO.** Como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho, se **CONDENA** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL (UGPP), a:

**Reconocer y pagar** a la señora GLADYS DEL CRISTO ROYETT VERGARA, identificada con C.C. No. 33.171.230, la mesada adicional de junio o mesada 14, de que trata el artículo 142 de la Ley 100 de 1993, a partir del 1 de enero de 2016, conforme se advierte en la parte motiva de la presente providencia.

**TERCERO.** Las sumas que resulten de liquidar esta sentencia serán actualizadas en los términos señalados en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>40</sup> Postura que ha sido reiterada por el Consejo de Estado. Sección segunda. Subsección "B". Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ. Bogotá, D.C., veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 73001-23-33-000-2013-00534-01(3650-14). Actor: MARIA ELENA MENDOZA SOTELO. Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL

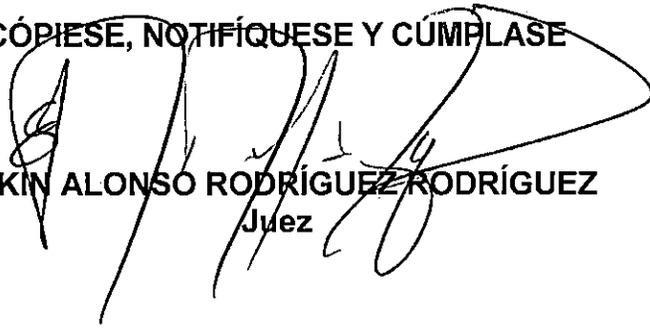
**CUARTO.** A las anteriores condenas se les dará cumplimiento según lo dispuesto en los artículos 187 inciso final, 192 y 195 del CPACA.

**QUINTO.** No hay lugar a condena en costas, conforme se advierte en la parte motiva de esta sentencia.

**SEXTO.** **NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**SEPTIMO.** Ejecutoriada esta providencia por secretaría, archívese el expediente, previa devolución del remanente de los dineros consignados para gastos del proceso en caso que los hubiere.

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**  
Juez