



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja
Correo institucional: j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co

Tunja, 10 OCT 2019

DEMANDANTE: LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
RADICACIÓN: 150013333014 2017-00056 00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Previo el agotamiento de las etapas procesales precedentes y no existiendo vicios o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede este Despacho a proferir sentencia del medio de control de la referencia de conformidad con los artículos 181 inciso último y 187 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. LA DEMANDA

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA (Fls. 3-4)

- Declarar la nulidad parcial de la resolución GNR 322877 del 28 de noviembre del 2013, proferida dentro del radicado 20136800392944-2012-798461-2013-27, por medio de la cual la GERENTE NACIONAL DE RECONOCIMIENTO DE LA VICEPRESIDENCIA DE BENEFICIOS DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES", dispuso el reconocimiento, liquidación y pago de la pensión mensual de vejez a favor de la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS; concretamente en lo que tiene que ver con la determinación de la cuantía de la pensión mensual de vejez.
- Declarar la nulidad parcial de la resolución GNR 371886 del 17 de octubre del 2014, proferida dentro del radicado 2013-9027657, por medio del cual COLPENSIONES resolvió el recurso de reposición que interpuso la demandante en contra de la resolución 322877 del 28 de noviembre de 2013, modificándola y ordenando reliquidar la cuantía de su pensión mensual de su vejez.
- Declarar la nulidad de la resolución VPB 6002 del 05 de febrero de 2016, proferida dentro del radicado 2016-1097720_109770, por medio de la cual la entidad demandada, resolvió el recurso de apelación que interpuso mi mandante en contra de la resolución de GNR 322877 del 28 de noviembre de 2013.
- Declarar que la demandante tiene derecho a que se le reajuste la pensión mensual de vejez, por haber reunido los requisitos legalmente exigidos, incluyendo la totalidad de los conceptos y valores que conformaron el promedio mensual devengado entre el 01 de mayo de 2011 y el 30 de abril de 2012 (retiro definitivo del servicio).

A título de restablecimiento del derecho solicita:

- Condenar a la demandada ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, a reliquidar y pagar a favor de la demandante la pensión mensual de vejez, incluyendo la totalidad de los conceptos y valores que conformaron el promedio mensual devengado entre el 01 de mayo de 2011 y el 30 de abril de 2012, junto con la indexación de su primera mesada pensional entre la fecha del retiro definitivo del servicio (30-04-2012) y aquella en la cual cumplió los 55 años de edad (12-03-2012) y teniendo en cuenta el principio de favorabilidad que rige el derecho laboral en materia de pensiones



- Condenar a la demandada a realizar los reajustes anuales sobre las mesadas pensionales y con base en los incrementos que ordenó el Gobierno Nacional año tras año y a partir de cuando adquirió el derecho a la pensión mensual de vejez.
- Condenar a la demandada a pagar a favor de la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS, las sumas de dinero que resulten de la diferencia entre el valor que real y legalmente le correspondía a la demandante y el valor reconocido y pagado hasta la fecha, con anterioridad y por el mismo concepto, junto con la indexación de cada una de estas sumas de dinero entre la fecha en que debió pagarse y aquella en que quede en firme la sentencia y a partir de allí los intereses moratorios hasta el pago total de la obligación.
- Condenar a la demandada a dar cumplimiento a la sentencia en la forma establecida en los artículos 192 y 193 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Condenar a la demandada a pagar las costas de la presente acción.

2. HECHOS DE LA DEMANDA (FL. 5-7)

- La señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS indica que nació el 12 de marzo de 1957, es decir, que el 12 de marzo de 2012, cumplió los 55 años.
- La demandante presta sus servicios al estado en la REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, de forma continua e ininterrumpida, entre el 15 de febrero de 1984 y el 30 de abril de 2012.
- Expone que cotizó en pensiones un total de 28 años 2 meses y 16 días, correspondientes a 1056 días que equivaldrían a 1450 semanas.
- Durante el periodo de prestación de servicios, se encontraba afiliada a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL y posteriormente a COLPENSIONES entidad estatal que administra el sistema de seguridad social en pensiones.
- La señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS desempeño el último cargo como funcionaria pública fue el de REGISTRADORA 5002-11 en Soracá (Boyacá), solicitando a COLPENSIONES su reconocimiento, liquidación y pago de esta prestación económica
- La entidad de pensiones COLPENSIONES, por medio de la resolución **GNR 322877** del 28 de noviembre de 2013, estableció el reconocimiento, liquidación y pago de la pensión mensual de vejez a favor de la demandante, sin tener en cuenta el promedio mensual devengado por ella ni tampoco la condición más beneficiosa. Señalando que la precitada resolución liquidó la mesada pensional teniendo en cuenta 1450 semanas cotizadas, con un ingreso base de liquidación de \$1.631.504 al cual se le aplicó una tasa de reemplazo del 75%.
- Indica la demandante que contra la mencionada resolución GNR 322877 del 28 de noviembre de 2013, se interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación, manifestando su inconformidad pues la mesada pensional se debía liquidar teniendo en cuenta el 75% de todo lo devengado en el último año de servicios, es decir entre el 01 de mayo del 2011 y el 30 de abril de 2012 y además se debía reconocer la mesada de junio de cada año por acreditar los requisitos para acceder a ésta.
- La entidad demandada resolvió el recurso de reposición por medio de la resolución GNR 311886 371886 del 17 de octubre de 2014; resolviendo modificar la Resolución No. GNR 322877 y en



consecuencia ordenando la reliquidación de la cuantía de la pensión mensual de vejez, aplicando una tasa de reemplazo del 75% cuya liquidación de la prestación reconocida sería de \$1.318.612 para el año 2012.

- Posteriormente la entidad demandada por medio de la Resolución VPB 6002 del 05 de febrero de 2016, resolvió el recurso de apelación interpuesto, confirmando en toda y cada una de las partes de la Resolución GNR 322877 del 28 de noviembre de 2013, quedando concluido el proceso administrativo.
- Finalmente indica que la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS tiene derecho a que la pensión mensual de vejez, sea liquidada con el 75% de la totalidad de conceptos y valores devengados durante el último año de servicios toda vez que es beneficiaria del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la ley 100 de 1993.

3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN:

Señaló la parte demandante como violadas, las siguientes normas: Los artículos 4, 13, 25, 48,53 y 58 de la Constitución nacional, el Decreto 1158 de 1994, la ley 33 y 62 de 1985, el artículo 36 de la ley 100 de 1993, y la Jurisprudencia del Consejo de Estado.

Argumenta el apoderado, que COLPENSIONES incurre en la causal de nulidad al violar directamente la ley cuando realiza una interpretación errónea y da una aplicación contraria a la norma permitiendo que se vean afectados derechos ciertos, indiscutibles e irrenunciables.

Indica que el artículo 36 de la ley 100 de 1993, claramente dispone que la base para liquidar la pensión de jubilación y/o vejez es el promedio de lo devengado, es decir, se deben incluir la totalidad de los factores salariales o conceptos devengados sin excluir ninguno y el hoy demandado no indicó cuales tuvo en cuenta para liquidarla, a pesar que la demandante devengó prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones, las vacaciones entre otros.

Expone que la demandante ya tenía más de 20 años de servicios prestados al Estado, esta es la razón fundamental por la cual tenía que aplicársele la ley 33 de 1985 la cual regulaba el aspecto pensional para el sector público sin ninguna distinción, pero la entidad liquido la pensión con base en los factores salariales que sirvieron de base para hacer los aportes tal y como lo establece el decreto 1158 de 1994.

Relata que antes de agosto de 2010, la jurisprudencia del Consejo de Estado, no tenía unificado el criterio en torno a los factores que debían de tenerse en cuenta para liquidar las pensiones, no obstante con el fin de unificar el criterio en torno a la aplicación de la ley 33 de 1985, el Consejo de Estado mediante sentencia del 4 de agosto de 2010, dio aplicación del principio de favorabilidad consagrado en la Constitución Política y su aplicación se materializó sobre los actos administrativos expedidos, obviamente, en forma previa a la fijación de tal criterio.

Con base en lo anterior considera la parte actora que existen razones más que suficientes para declarar la nulidad de los actos acusados, en la forma solicitada y consecuentemente restablecer el derecho vulnerado, razón por la cual la demandante tiene derecho a obtener el reajuste a la pensión



conforme a derecho, mediante sentencia que haga tránsito a cosa juzgada ya que la entidad accionada directamente se negó a realizarlo habiendo quedado agotada la vía gubernativa.

Resalta entonces que la demandante tiene la posibilidad que se liquide con el promedio mensual devengado entre el 01 de mayo de 2011 al 30 de abril de 2012, conforme a las normas legales vigentes antes de entrar a regir la ley 100 de 1993, o el promedio de lo devengado en el tiempo que le hacía falta para adquirir el derecho, conforme a lo pactado en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, o el promedio de lo devengado en el tiempo que le hacía falta para adquirir el derecho, conforme a lo pactado en el artículo 36 de la ley 100 de 1993.

Igualmente solicita que la entidad demandada pague las catorce mesadas pensionales al año, en razón a que para cuando entra en vigencia el Acto Legislativo 001 de 2005, la demandante tenía más de 750 semanas cotizadas en pensiones y además el valor de su mesada pensional no supera los tres salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2012; concluyendo que la entidad demandada no reconoció, liquidó ni ordenó pagar en debida forma la pensión mensual de jubilación y/o vejez, la jurisdicción deberá así ordenarlo, teniendo en cuenta la interpretación del régimen de transición pensional del artículo 36 de la ley 100 de 1993.

II. CONTESTACION DE LA DEMANDA (Fls. 234-250)

A través de apoderada judicial, de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, da contestación a la demanda en los siguientes términos. Se opone a todos y cada uno de las pretensiones por no encontrar respaldo en la realidad de los hechos, habida consideración que no se estructuran los presupuestos facticos ni legales para la prosperidad de la reliquidación de la pensión.

Señala que dentro de las pretensiones declarativas número 1,2,3 y 4, se declare la nulidad parcial de la resolución **GNR 322877** del 28 de noviembre de 2013, resolución **GNR 371886** de octubre de 2014 y la nulidad de las resoluciones **VPB 6002** de 05 de febrero de 2016, expedidas dentro de los Actos Administrativos emitidos por la entidad.

Manifiesta que se efectuó el estudio de la prestación de la demandante de acuerdo a la **ley 33 del 1985** y se tuvo en cuenta que acredita más de 20 años en el servicio del sector público, y con la edad para acceder a la pensión por esta norma; razón por la cual se da una aplicación de una tasa de reemplazo del 75% sobre lo cotizado durante los últimos 10 años de servicio conforme a los artículos 21 y 36 de la ley 100 del 1993.

Señala que no es procedente acceder a la reliquidación de la pensión de vejez con inclusión de los factores salariales del último año de servicios devengados por el demandante, toda vez que al realizar el análisis del artículo 36 de la ley 100 de 1993, se comete un error de interpretación, ya que como lo manifiesta la Corte en la sentencia SU 230 de 2015, la ley 100 únicamente mantuvo el régimen de transición respecto de la edad, el tiempo de servicios y el monto de la pensión, restringiendo el tema



relacionado con el IBL, pues al aplicar las normatividades anteriores respecto al tema se violaría el derecho a la igualdad, equidad y solidaridad.

Cita y transcribe apartes de las sentencias SU-427 de 2016 y SU 395 de 2017, resaltando la apoderada que es clara la interpretación diferente, respecto al cálculo del IBL de las pensiones del régimen de transición, sería contrario a la Constitución y representaría un abuso del derecho.

De acuerdo a lo anterior se deja plenamente establecida la postura de la Corte Constitucional, respecto al cálculo del IBL de las pensiones que se encuentran cobijadas por el régimen de transición y que es concordante con las motivaciones de los actos administrativos emitidos por la entidad, razón por la cual, se encuentra probado, que estos están ajustados a derecho y por lo tanto no es procedente declarar su nulidad ni es procedente la reliquidación solicitada.

Deja de presente que los factores salariales que se tuvieron en cuenta para la realización de la liquidación de la mesada pensional de la demandante se realizaron bajo lo establecido en el Decreto 1158 de 1994, teniendo en cuenta el valor de las cotizaciones efectivamente realizadas durante los últimos 10 años y los factores salariales que fueron devengados por la demandante a título remunerativo, es decir, que hayan sido reportados y certificados por la entidad.

Respecto de los hechos señala que SON CIERTOS los numerales primero al cuarto, así como el sexto y el octavo al décimo cuarto, QUE NO LE CONSTA el hecho quinto, que NO ES CIERTO el hecho séptimo y décimo quinto y finalmente que es PARCIALMENTE CIERTO el hecho décimo sexto.

Como argumentos de defensa reitera lo expuesto en las sentencias de unificación proferidas por la Corte Constitucional las cuales ratifican la posición jurídica respecto de la aplicación del artículo 36 de la ley 100 de 1993, al establecer que el régimen de transición únicamente mantiene los derechos de los afiliados antes de la ley 100 de 1993, respecto de la edad, tiempo y monto, y para el caso de la determinación del IBL, estableció de manera específica que este se realizara bajo los parámetros del artículo citado, pues el IBL no fue objeto de transición.

Por otro lado propone como excepciones las que denomino FALTA DE INTEGRACION DEL CONTRADICTORIO O INTEGRACION DEL LITISCONSORCIO NECESARIO, INEXISTENCIA DEL DERECHO Y LA OBLIGACION, PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, IMPROCEDENCIA DE LOS INTERESES MORATORIOS, IMPROCEDENCIA DE INDEXACION, COBRO DE LO NO DEBIDO, BUENA FE DE COLPENSIONES y PRESCRIPCIÓN.

III. ACTUACION PROCESAL

1. AUDIENCIA INICIAL

Admitida la demanda el día 29 de junio del 2017 (fls 219-224), notificadas las partes¹, fue presentada contestación por la entidad demandada dentro del término legal. Con posterioridad se procedió a realizar audiencia inicial el día 30 de abril de 2018 (fls.275-278), previa convocatoria mediante auto

¹ Ver folios 228 y ss



de fecha 22 de febrero de 2018 (fls 266-267), desarrollándose la misma en los términos del artículo 180 del C.P.A.C.A, culminando con la fijación de fecha para la audiencia de pruebas.

2. AUDIENCIA DE PRUEBAS

En fecha del 04 de julio de 2018 (fl. 305-306) se realizó audiencia de pruebas, en la cual no se incorporaron la totalidad de las pruebas decretadas y se ordenó la suspensión de la audiencia, para el día 16 de agosto del 2018, audiencia en la cual se incorporaron la totalidad de las pruebas decretadas y se ordenó la presentación de los alegatos por escrito dentro de los diez (10) días siguientes de la celebración de esta audiencia (fls. 319 a 320).

IV. ALEGATOS

1. PARTE DEMANDANTE (fls. 329-331): Dentro del término legal el apoderado de la parte actora señala que la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS, presto sus servicios por más de 28 años, siendo la REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL la última entidad donde prestó sus servicios, manifestando así que los actos administrativos acusados, vulneraron derechos consagrados en la constitución como el artículo 53 y normas como la ley 100 de 1993, asegura que la Administradora colombiana de pensiones - Colpensiones, no realizó la aplicación de la normatividad más favorable para la accionante, porque no le tuvo en cuenta la aplicación del régimen de transición del artículo 36 de la ley 100 de 1993, ya que en el momento para el cual entro en vigencia está ley, la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ tenía más de 36 años de edad.

Expone que la entidad al momento de liquidar y reliquidar la cuantía de la pensión de vejez de la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS, no incluyo la totalidad de los valores devengados, ya que además de la asignación básica mensual también devengo la bonificación por servicios prestados, auxilio de alimentación., primas de servicios, navidad y vacaciones las cuales debieron tenerse en cuenta para promediar la mensualidad devengada y así el IBL de la pensión de vejez.

Expone que en el presente caso la controversia no se origina por la aplicación del régimen que le corresponde a la demandante, lo que en este caso se discute son los factores salariales que han de tenerse en cuenta para liquidar la pensión de la demandante, en los términos anotados en los actos acusados, argumentando que no puede serle desconocido por capricho o por gusto de la administración incluir los factores salariales; por el contrario en el promedio mensual devengado es deber incluir todos y cada uno de los factores que la servidora haya recibido como contraprestación de sus servicios, sin tener en cuenta que sobre él o sobre ellos haya o no efectuado aportes al sistema.

Menciona que antes de agosto del 2010 la jurisprudencia del Consejo de estado no tenían unificado ese criterio con respecto a los factores que debían tenerse en cuenta la liquidación con el fundamento de la ley 33 de 1985 y con el fin de unificar los criterios de lo antes mencionado cita la sentencia de agosto 4 de 2010, proferida por la sala segunda de esta corporación MP, Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Siendo así las cosas con el fin de dar aplicación al principio de favorabilidad, se efectuarían los descuentos a que hubiese lugar para que todo lo devengado se incorpore y así se haga el reajuste en



la cuantía de la mesada pensional, teniendo en cuenta que a la última entidad empleadora se le deberán cobrar lo respectivos aportes dejados de hacer.

Manifiesta también que la circular Conjunta N° 004 suscrita por el Procurador General de la Nación y el vicedefensor del Pueblo con funciones de defensor del Pueblo y citando la sentencia del 25 de febrero de 2016 emitida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, donde refiere que las personas beneficiarias por el régimen de transición las cuales aseguraron su Derecho Pensional antes de la fecha del 31 de diciembre de 2014, dice que todas las entidades del Sistema de Seguridad Social deben respetar los Derechos Adquiridos, sin importar el trámite en el que este se encuentre, además se debe aplicar el criterio afianzado por el sumo Tribunal Contencioso Administrativo en cuanto a ese reconocimiento de los factores salariales que conforman el IBL de las pensiones que se encuentran bajo ese régimen de transición del artículo 36 de la ley 100 de 1993.

Por los anteriores argumentos expuestos se considera que las pretensiones deben prosperar y como consecuencia condenarse a la entidad demandada a realizar el reajuste de la mesada pensional que se le concedió en favor a la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS atendiendo a la normatividad que le sea más favorable, esto quiere decir tener en cuenta el promedio de lo que se devengó el último año laborado, actualizado por su poder adquisitivo en base al índice de consumidor desde el momento que se exigió hasta el momento que quede en firme la ejecutoria de la sentencia, y tenerse en cuenta los intereses moratorios hasta la fecha de pago .

2. ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES (fl. 323-328)

Dentro de la oportunidad legal, la apoderada de COLPENSIONES allega escrito de alegatos, en el cual indica que se opone a la reliquidación de la prestación pensional de la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS, de conformidad con lo establecido en la ley 33 de 1985, esto en consideración a que la condena es ilegal, toda vez que se expidió la GNR 322877 del 28 de Noviembre de 2013, conforme a derecho y reconocida desde el 01 de mayo de 2012 bajo los parámetros establecidos en la ley 33 de 1985. Resolución que fue notificada del día 05 de diciembre del 2013 y contra la cual se interpusieron los recursos de reposición y apelación.

Indica que con la resolución GNR 371886 del 17 de Octubre de 2014 se resolvió el recurso de reposición, modificando la resolución recurrida en el sentido de reliquidar la mesada pensional reconocida a partir del 01 de mayo de 2012; dándosele trámite al recurso de apelación el cual fue resuelto con la resolución VPB 6002 del 05 de febrero de 2016 la cual determino que al no encontrarse nuevos valores que pudieran realizar reliquidación quedando así confirmada en todas sus partes la resolución recurrida.

Reitera los argumentos expuesto en la contestación de la demanda en el sentido que el régimen de transición determina solo como condiciones a mantener la edad para acceder a la pensión de vejez el tiempo de servicio y el monto de la prestación pensional y a reglón seguido determina que los demás requisitos o condiciones se regirán por lo preceptuado en la ley 100, siendo una conclusión válida a la luz de la norma en estudio y de la jurisprudencia emanada del alto tribunal constitucional.



Expone que la interpretación realizada por la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, ratificada por la sentencia SU 230 de 2015, las rodea total credibilidad y obligatorio cumplimiento para los jueces de la república, resaltando que la Corte determinó en el análisis constitucional del artículo 10 del CAPACA, que si bien se debe aplicar las sentencias de unificación del Consejo de Estado, se debía aplicar preferentemente las sentencias de la Corte Constitucional; y de ante mano con mayor importancia aquellas que realizan el estudio de constitucionalidad de las normas y la interpretación derivada de allí.

Concluye que aplicando lo preceptuado por la Corte Constitucional en las sentencias que se han mencionado a lo largo del presente escrito de apelación, se logra concluir que la demandante la señora **LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS**, no tiene derecho a que se realice la reliquidación pensional, en tanto así lo ha determinado el conjunto del sistema normativo Colombiano, por conducta de interpretación integral, por ello se tiene que los factores que alcanzan el grado de ultractividad son los concernientes a la edad, el número de semanas cotizadas y la tasa de reemplazo de la pensión, por lo que el régimen de transición como protección a la expectativa legítima que tiene el afiliado de alcanzar su pensión en tanto exista cambio de legislación pensional salvaguarde su anhelo de pensión, dejando por fuera de la transición lo concerniente al IBL, y al ser el precedente de la Corte Constitucional vinculante y obligatorio cumplimiento, una interpretación diferente vulneraría no solo los postulados fijados por el máximo tribunal de cierre sino también vulneraría principios como la universalidad, solidaridad, eficiencia, equidad y afectaría de manera grave la sostenibilidad financiera de la entidad, lo que generaría un detrimento patrimonial considerable.

3. MINISTERIO PUBLICO: Guardo Silencio.

I. ANÁLISIS PROBATORIO

Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes y que por lo tanto se incorporaron al expediente como pruebas legalmente recaudadas y allegadas a la actuación procesal, razón por la cual se valorarán en conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda:

• **Documentales:**

- Copia del expediente administrativo de la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS (FL. 16 -210)
- Copia de la cedula de ciudadanía de la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS (fl. 20)
- Registro de aportes en salud a la EPS SALUDCOOP (fl. 30 a 33)
- Copia del formato No. 1 de certificación de información laboral (fl. 35 a 42)
- Copia de la certificación del tiempo de servicios de la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS, para la Registradora Nacional del Estado Civil, desde el 15 de febrero de 1984 hasta el 01 de mayo de 2012 (fl. 64)
- Certificación de factores salariales devengados por la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS, desde 01 de enero de 2011 al 30 de abril de 2012 (fl. 65-66)



- Copia del recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución No. GNR 322877 del 28 de noviembre de 2013 (fl. 68 a 73)
- Copia de la Resolución No. GNR 322877 del 28 de noviembre de 2013, por medio del cual se reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de vejez. (fl. 132 a 138)
- Copia de la Resolución No. GNR 371886 del 17 de octubre de 2014, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición y se modifica la Resolución recurrida, aumentando el valor reconocido como pensión (fl. 140 a 144)
- Copia de la Resolución No. VPB 6002, por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación, confirmando la resolución recurrida. (fl. 150 a 158)
- CD que contiene el expediente administrativo de la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS (fl. 251)
- Certificación de los factores salariales devengados por la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS desde el año 1992 a 2012 (fl. 285 a 304)
- Certificación expedida por el Delegado del Registrador Nacional del Estado Civil, en la cual informa que la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS, prestó sus servicios a la Registraduría Nacional del Estado Civil desde el 15 de febrero de 1984 hasta el 30 de abril de 2012, desempeñando el cargo de REGISTRADOR MUNICIPAL 4035-05 en Soraca. (fl. 314)

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. TESIS

De acuerdo con lo expuesto, analizada la demanda, su contestación y las alegaciones finales, el despacho advierte que los argumentos relevantes de las partes, se concretarán en las siguientes:

1.1 Tesis Argumentativa de la Parte Demandante:

Señala que para el caso, por principio de favorabilidad se debe liquidar la pensión de jubilación con todos los factores salariales que habitual y periódicamente haya devengado en el último año de servicio, por cumplir con los requisitos del régimen de transición del artículo 36 de la ley 100 de 1993. Indica que para el reconocimiento de la pensión de jubilación deben ser liquidadas con base a todo lo que el trabajador recibe en forma mensual o periódica, porque todo lo que recibe constituye salario, posición que no tiene en cuenta COLPENSIONES. Señalando que los actos administrativos demandados vulneran entre otros el artículo 48 y 53 de la Constitución Política, así como el principio de inescindibilidad de la norma.

1.2 Tesis Argumentativa de la parte Demandada:

Argumenta que dentro de los actos administrativos emitidos por la entidad se efectuó el estudio de la prestación de acuerdo a la ley 33 de 1985, teniendo en cuenta que el demandante acredita más de 20 años de servicio en el sector público y cuenta con la edad para pensionarse por esta norma, dándose aplicación a una tasa de reemplazo del 75% sobre lo cotizado en los últimos años de servicio conforme a los artículos 21 y 36 de la ley 100 de 1993.



Indica que se opone a la reliquidación de la prestación pensional de la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS, de conformidad con lo establecido en la ley 33 de 1985, esto en consideración a que la condena es ilegal, toda vez que se expidió la GNR 322877 del 28 de noviembre de 2013, conforme a Derecho. Que mediante la Resolución GNR 371886 del 17 de octubre de 2014, se reliquidó la mesada pensional, teniendo en cuenta la ley 33 de 1985, incluyendo como ingreso base de cotización los factores salariales establecidos en el artículo 1 de la ley 62 de 1985, razón por la cual las pretensiones de la demanda ya se encuentran satisfechas y motivó por el que no se reliquidó posteriormente la prestación por no generarse sumas a favor de la demandante, y que en relación con la inclusión de los factores salariales devengados en el último año de servicio, es preciso anotar que de acuerdo al precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional sentencia C-258 de 2013, SU 230 de 2015, SU 427 de 2016 y SU 395 de 2017, el IBL no fue un aspecto sometido a transición, motivo por el cual no goza de ultractividad y así mismo este se encuentra regulado por las disposiciones contenidas en el artículo 21 o inciso 3 del artículo 36 de la ley 100 de 1993.

- **Tesis argumentativa propuesta por el Ministerio Público**

Guardo Silencio

2. PROBLEMA JURIDICO

En audiencia inicial (f. 275-278), se fijó el problema jurídico a resolver así:

Corresponde al Despacho definir si los actos administrativos demandados, se encuentran viciados de nulidad, y en caso afirmativo establecer si la pensión de jubilación reconocida a la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUERVO, debe ser reliquidada, teniendo en cuenta en la base de liquidación la inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios, de acuerdo al régimen de transición consagrado en el parágrafo 2º del artículo 1º de la ley 33 de 1985 o si por el contrario se debe dar aplicación a la ley 100 de 1993, en lo concerniente al Ingreso Base de Liquidación (IBL) y los factores que aporto al sistema.

3. propuesta por el Juzgado Tesis Argumentativa

El Juzgado negará las pretensiones de la demanda al considerar aplicable al presente caso, la interpretación normativa dada al IBL por parte de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, producto del régimen de transición dispuesto en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, siendo aplicable para la pensión, los aspectos relacionados con la edad, el tiempo de servicios o semanas cotizadas y el monto (que corresponde al porcentaje de la normatividad anterior), no obstante, los factores salariales, no son parte del monto, sino de la base de liquidación, que se gobiernan por la normativa actual, aunado al hecho que en la liquidación aportada con el CD obrante a folio 251, la entidad demandada le reconoció con todos los factores salariales previstos en la normatividad vigente.

En consecuencia, siendo la demandante beneficiaria del régimen de transición de la ley 100 de 1993, no hay lugar a acceder a la pretensión de reliquidación de la pensión de jubilación, con la inclusión de



la totalidad de los factores devengados en el último año de prestación de servicios, pues el ingreso base de liquidación de su pensión debe establecerse de acuerdo con el tiempo que le faltaba para acceder a la pensión al momento de la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993, en el monto indicado en el régimen anterior, y únicamente sobre los factores que realizó cotizaciones, según las reglas fijadas por el Consejo de Estado, que para el caso constituye un **precedente de obligatorio cumplimiento**.

Por otro lado y respecto al reconocimiento y pago de la mesada catorce, la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS, adquirió el status el **01 de mayo de 2012**, en consecuencia y en virtud del acto legislativo 01 de 2005, tiene derecho a recibir un máximo de trece mesadas al año, en el entendido que no le es aplicable la excepción establecida en el parágrafo 6º transitorio de la precitada normatividad, toda vez que esta excepción se aplica a las personas que percibieran pensión hasta antes del **31 de julio de 2011**, circunstancia dentro de la cual no se enmarca el derecho pensional de la accionante.

Finalmente se encuentra que la fecha de retiro definitivo del servicio y la fecha de reconocimiento de pensión fueron consecutivas, en consecuencia en momento alguno, el poder adquisitivo del salario, que después se convirtió en pensión, sufrió la depreciación que dé lugar al reconocimiento de la indexación reclamada, luego no es procedente ordenar la indexación de la primera mesada bajo los lineamientos antes señalados.

4. PARA RESOLVER PROBLEMA JURÍDICO, EL DESPACHO PROCEDERÁ, CONFORME A LA SIGUIENTE MOTIVACIÓN:

Para resolver la cuestión planteada en el problema jurídico, presupone al Despacho hacer un estudio argumentativo así:

- i) **Del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.**
- ii) **Aplicabilidad de las sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015, SU-395 de 2017 y SU 023 de 2018 proferidas por la Corte Constitucional, en cuanto a la aplicación del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.**
- iii) **Naturaleza y presupuestos de la mesada adicional para pensionados o mesada catorce.**
- iv) **El caso en concreto.**

i) DEL RÉGIMEN DE TRANSICION PREVISTO EN EL ARTÍCULO 36 DE LA LEY 100 DE 1993:

En el *sub examine*, se encuentra probado que la demandante señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS, para el 1º de abril de 1994, fecha en la cual entró en vigencia la Ley 100 de 1993, contaba con 37 años de edad, pues nació el **12 de marzo de 1957** (fl. 26); así que adquirió el derecho a la pensión de jubilación en vigencia de la Ley 100 de 1993, luego tiene derecho al régimen de transición consagrado en el artículo 36 ibídem, que consagra que quien se encuentre en el Régimen de Transición le es aplicable la legislación anterior en cuanto a edad, tiempo de servicios o el número de semanas cotizadas y el **monto** de la pensión, siendo entonces procedente, para el caso la legislación anterior, **es decir**, la Ley 33 de 1985.



Ahora bien, el artículo 1º de la Ley 33 de 1985 prevé:

“Artículo 1º.- El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se 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.” (Negrilla y Subrayado del Despacho).

Así las cosas, en vigencia de la Ley 33 de 1985, para ser beneficiario de la pensión de jubilación, se requería contar con 55 años de edad y con 20 años de servicio, requisitos estos que había superado la demandante a cabalidad en fecha **01 de mayo de 2012**, fecha en que se reconoció inicialmente la pensión de la demandante mediante la Resolución No. GNR 322877 del 28 de noviembre de 2013. (fl. 132-138)

Ahora en cuanto a la base de liquidación, la precitada Ley 33 de 1985, dispuso que las pensiones de los empleados oficiales, serían liquidadas con el 75% del salario promedio que sirvió de base para calcular los aportes durante el último año de servicio y enumeró en su artículo 3º los factores que serían considerados para la determinación de la base de los aportes, disposición que fue modificada por el artículo 1º inciso 2º de la Ley 62 de 1985, adicionándole como factores de liquidación las *Primas de Antigüedad, Ascensional y de Capacitación*.

No obstante, en lo que tiene que ver con la forma en que se debe establecer el monto de la pensión se han generado varias interpretaciones por parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que en sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015, SU-395 de 2017 y SU-023 de 2018, *considera que el IBL del inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 debía aplicarse a las personas cobijadas por la Ley 33 de 1985, en virtud de la transición de la Ley 100, pues consideraron que fue el propio legislador el que fijó la forma como estarían estructurados los beneficios del régimen de transición.*

- ii) ***Aplicabilidad de las sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015, SU-395 de 2017 y SU 023 de 2018 proferidas por la Corte Constitucional, en cuanto a la aplicación del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.***

Ahora bien, es procedente señalar que la H. Corte Constitucional, profirió la Sentencia C- 258 de 2013, en donde adopta un criterio disímil al expuesto en la sentencia de unificación del Consejo de Estado el 4 de agosto de 2010, al indicar en sede de revisión de tutela, que la interpretación del régimen de transición contemplado en la Ley 100 de 1993, se debe entender en el sentido de que el modo de promediar la base de liquidación de la pensión de jubilación o vejez no puede ser la estipulada en la legislación anterior, en razón a que dicho régimen solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y excluye el promedio de liquidación y que por tanto, el IBL debe ser el contemplado en el régimen general para todos los efectos.

En concreto, en la providencia que se cita, se sostuvo:

*La Sala recuerda que **el propósito original del Legislador al introducir el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tal como se desprende del texto de la disposición y de los antecedentes legislativos. fue crear un régimen de***



transición que beneficiara a quienes tenían una expectativa legítima de pensionarse conforme a las reglas especiales que serían derogadas. Para estas personas, el beneficio derivado del régimen de transición consistiría en una autorización de aplicación ultractiva de las reglas de los regímenes a los que se encontraban afiliados, relacionadas con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo. Ingreso Base de Liquidación no fue un aspecto sometido a transición, como se aprecia claramente en el texto del artículo 36. Hecha esta aclaración, la Sala considera que no hay una razón para extender un tratamiento diferenciado ventajoso en materia de Ingreso Base de Liquidación a los beneficiarios del régimen especial del artículo 17 de la Ley 4 de 1992; en vista de la ausencia de justificación, este tratamiento diferenciado favorable desconoce el principio de igualdad (...)"

Al respecto, el Consejo de Estado² consideraba que no resultaban aplicables las normas reglamentarias de la Ley 100 de 1993 que determinan las bases que se deben tener en cuenta para la liquidación pensional del personal sometido al régimen de transición pensional de que trata **el inciso 2° del artículo 36** de la Ley 100 de 1993, con fundamento en el principio de inescindibilidad de la norma, y en el entendido de que la palabra "monto" comprende el porcentaje y base de la liquidación.

Frente a dicho cuestionamiento, este despacho así como el Tribunal Administrativo de Boyacá al resolver pretensiones como las aquí debatidas de reliquidación de pensión de régimen de transición de la Ley 100 de 1993, venía sustentando que procedía reliquidar la pensión de los demandantes con la inclusión de todos los factores salariales que hubieran devengando en el año anterior al retiro del servicio, siendo ese periodo de tiempo el que debía tomarse para efectos de determinar el IBL, posición que se fundamentaba en el principio de inescindibilidad de la norma y en el acatamiento del precedente jurisprudencial de unificación del Consejo de Estado, fijado en sentencia de 4 de agosto de 2010, y en las reiteraciones que sobre el asunto hizo la Sección Segunda de ese Alto Tribunal, considerando adicionalmente, que las sentencias C- 258 de 2013 y SU - 230 de 2015 proferidas por la Corte Constitucional, no resultaban aplicables a los casos aquí debatidos, por cuanto aplicaban únicamente al régimen pensional establecido en el artículo 17 de la Ley 4a de 1992, sin extenderse a otros regímenes pensionales especiales o exceptuados.

No obstante lo anterior, el máximo órgano de lo Contencioso Administrativo en sentencia de unificación proferida por la **Sala Plena el 28 de agosto de 2018**, en el expediente con Radicación No. 52001-23-33-000-2012-00143-01, modificó su posición respecto a la interpretación del alcance del

² Consejo de Estado; Sección Segunda: sentencia proferida el 28 de octubre de 2004; Exp. No. 76001-23-31-000-2001-05461-01(5884-03); Actor: MANUEL ANTONIO VÉLEZ PEÑA. En el mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado; Sección Segunda: sentencia proferida el 21 de septiembre de 2000, expediente No. 470-99, en los siguientes términos: "(...) cuando la Ley empleó la palabra "monto", no fue para que fuera el tanto por ciento de una cantidad, como decir el 75% de alguna cifra, pues el porcentaje de la cuantía de una pensión, es solo un número abstracto, que no se aproxima siquiera a la idea que sugiere la palabra monto, de ser el resultado de la suma de varias partidas, sino la liquidación aritmética del derecho, que precisamente se realiza con la suma del respectivo promedio de los factores que deben tenerse en cuenta y que debe hacerse, según el referido artículo 36, con apoyo en las normas anteriores a la ley 100. Por manera que si las personas sometidas al régimen de transición deben jubilarse con la edad, el tiempo de servicio y el monto de la pensión gobernados por las normas anteriores a la ley 100, no ve la Sala cuáles son las demás condiciones para acceder al derecho, que según la última regla del inciso 2° en análisis se rigen por dicha ley. De otro lado, la Sala también observa que en el inciso 3° del artículo 36, están previstos un ingreso base y una liquidación aritmética diferente a la que dedujo la Sala de la interpretación del inciso 2°. puesto que del monto que se rige por las normas anteriores se infiere un ingreso base regido igualmente conforme al ordenamiento jurídico anterior, lo cual pone de presente la redacción contradictoria de tales normas, que conduce necesariamente a la duda en su aplicación y, por ende, por mandato del artículo 53 de la Constitución Política a tener en cuenta la más favorable, o sea la primera regla del inciso 2°." (Negrilla y subrayado fuer a del texto)



régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, adoptando la tesis sostenida por la Corte Constitucional a que se ha hecho referencia en precedencia.

Así, en la referida sentencia de unificación el Consejo de Estado fijó la regla jurisprudencial según la cual 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.

Como sustento de tal regla, el Consejo de Estado precisó lo siguiente:

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

*91. Para la Sala Plena de esta Corporación esa es la lectura que debe darse del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. El artículo 36 contiene todos los elementos y condiciones para que las personas beneficiarias del régimen transición puedan adquirir su pensión de vejez con la edad, el tiempo de servicios o semanas de cotización y la tasa de reemplazo del régimen anterior y con el IBL previsto en el mismo artículo 36, inciso 3, y en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993. **La regla establecida por el legislador en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 excluyó la aplicación ultractiva del ingreso base de liquidación que consagraba el régimen general de pensiones anterior a dicha ley.** El reconocimiento de la pensión en las condiciones previstas a cabalidad por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 constituye un verdadero beneficio para este grupo poblacional, porque frente a los mismos requisitos que están consagrados para el Sistema General de Pensiones, indudablemente, le son más favorables.*

92. De acuerdo con lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sienta la siguiente regla jurisprudencia!:

"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".

93. Para este grupo de beneficiarios del régimen de transición y para efectos de liquidar el IBL como quedó planteado anteriormente, el Consejo de Estado fija las siguientes subreglas:

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

a. 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.

b. 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.

95. La Sala Plena considera importante precisar que la regla establecida en esta providencia, así como la primera subregla, no cobija a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pues fueron exceptuados del Sistema Integral de Seguridad Social por virtud del artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y su régimen pensional está previsto en la Ley 91 de 1983. Por esta razón, estos servidores no están cobijados por el régimen de transición.

(...)



Así las cosas, para los docentes vinculados con posterioridad al 26 de junio de 2003, su derecho pensional se adquiere conforme al Sistema General de Pensiones, una vez cumplidos los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres (artículo 81 de la Ley 812 de 2003).

96. La segunda subregla es que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones. (negrillas fuera de texto)

Así, de las referidas subreglas jurisprudenciales establecidas por el Consejo de Estado se puede colegir que el periodo para concretar el IBL de quien se encuentra en el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 corresponde al **promedio de los salarios o rentas sobre los cuales cotizó el afiliado durante los últimos 10 años de servicio, o al promedio del tiempo que le hiciera falta para adquirir el estatus de pensionado luego de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 si fuera menor a 10 años**, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE, conforme con el artículo 214 de la Ley 100 de 1993, aplicable por remisión del artículo 36 ibídem.

En consecuencia, el Despacho adopta el criterio Jurisprudencial trazado por la Sala Plena del Consejo de Estado (Sentencia 28 de Agosto de 2018) y la posición de la Corte Constitucional, por constituir **precedente de obligatorio cumplimiento**, y procede a resolver bajo las nuevas reglas jurisprudenciales el caso concreto.

iii) NATURALEZA Y PRESUPUESTOS DE LA MESADA ADICIONAL PARA PENSIONADOS O MESADA CATORCE.

Es del caso anotar que la mesada catorce (14) fue creada mediante el artículo 142 de la Ley 100 de 1993³, según el cual “...los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado, y del Instituto de Seguros Sociales...” tendrían derecho a que se les pagara “...treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994”.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-409 de 1994, declaró “...inexequibles las expresiones ‘actuales’ y ‘cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del primero (1º) de enero de 1988’, contenidas en el inciso primero del citado artículo 142 de la Ley 100 de 1993, al igual que el inciso segundo de la misma disposición”, por considerar que dichas expresiones excluían a un sector de pensionados del mencionado beneficio (pensiones causadas y reconocidas con posterioridad al 1º de enero de 1988), sin fundamento que justificara la discriminación, lo que comportaba la violación del derecho a la igualdad.

³ Texto original del artículo 142: “Mesada adicional para actuales pensionados. Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de los sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y del Instituto de Seguros Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del primero (1o) de enero de 1988, tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994...”.



Posteriormente, con el acto legislativo 1 de 2005 se adicionó el artículo 48 de la Constitución Política y se eliminó del ordenamiento jurídico el reconocimiento de la citada prestación, así:

“...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.

(...)

Parágrafo transitorio 6°. Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8° 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...”. (negrilla fuera de texto)

Nótese que la norma alude al momento en que se cause la pensión, es decir, únicamente se refiere a quienes han colmado los requisitos de tiempo de servicio (o número de semanas cotizadas) y edad, exigidos por la ley para acceder a una pensión de jubilación o vejez.

Asimismo, ha de tenerse presente lo sostenido por el honorable Consejo de Estado, sala de consulta y servicio civil, en concepto de 22 de noviembre de 2007, con ponencia del doctor Enrique José Arboleda Perdomo, en relación con el pago de la mesada adicional del mes de junio, antes y después de la vigencia del acto legislativo 1 de 2005, en los siguientes términos⁴:

“2.2. La supresión de la mesada adicional del mes de junio:

Con la finalidad de introducir como principio constitucional la indispensable sostenibilidad del sistema de seguridad social y limitar la posibilidad de que por ley o negociación colectiva continuara la multiplicidad de regímenes pensionales y su impacto en las finanzas públicas, el gobierno nacional presentó dos proyectos de acto legislativo el 20 de julio y el 19 de agosto del 2004⁵, los cuales fueron acumulados para su estudio y trámite.

Ambos proyectos contenían la siguiente propuesta de norma constitucional:

‘Las personas a las que se les reconozca pensión a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año.’

Esta propuesta no encontró reparos en el Congreso y desde el inicio de los debates fue modificada para que la prohibición no quedara referida al reconocimiento de la pensión sino a su causación: así, la norma aprobada como inciso octavo del artículo 1° del Acto Legislativo No. 01 del 2005, ordena:

‘Artículo 1°...

‘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, aún cuando no se hubiese efectuado su reconocimiento.’

⁴ Consejo de Estado, sala de consulta y servicio civil, consejero ponente: Enrique José Arboleda Perdomo, Bogotá, D.C., providencia de 22 de noviembre de 2007, radicación 1.857, 11001-03-06-000-2007-00084-00.

⁵ Proyecto de Acto Legislativo No. 34 de 2004 Cámara. Presentado por los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social; y texto presentado por el Presidente de la República y los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, número 127 de 2004 Cámara. “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.



En los debates, la propuesta fue aceptada en razón del impacto económico de esa mesada adicional; pero también se dio el acuerdo de introducir una excepción para los pensionados que reciban mesadas no superiores a tres salarios mínimos mensuales legales vigentes, siempre que reúnan los requisitos para pensionarse antes del 31 de julio del 2011; este acuerdo se recogió en el párrafo transitorio 6° del Acto Legislativo No. 01 del 2005:

*'Párrafo 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**'.*

De manera que, a partir del 25 de julio del 2005, fecha en la cual se publicó el Acto Legislativo No. 01 del 2005⁶, las personas que adquieran el derecho a la pensión recibirán un máximo de trece mesadas al año, con la excepción establecida en el párrafo 6° transitorio, que, evidentemente, también está restringida en el tiempo y en sus destinatarios".

De lo anterior se colige que las personas a quienes se les causara la pensión con posterioridad al 25 de julio de 2005 (fecha en la cual empezó a regir el acto legislativo 1 de ese mismo año), ya no tendrían derecho al reconocimiento de la mesada catorce (14) por expresa prohibición constitucional; a menos que (i) adquieran el derecho a la pensión antes del 31 de julio de 2011 y (ii) su mesada sea igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Por tanto, en la medida en que el accionante haya consolidado su derecho a recibir la pensión de jubilación en vigencia del acto legislativo 1 de 2005, no se hace acreedor al pago de catorce (14) mesadas pensionales al año, si tampoco cumple la condición prevista en el párrafo sexto de esa norma constitucional.

iv) CASO CONCRETO:

Descendiendo al caso bajo estudio observa el Despacho que la demandante **LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS** pretende con la declaratoria de nulidad parcial de las Resoluciones No. GNR 322877 del 28 de noviembre de 2013 y GNR 371886 del 17 de octubre de 2014; así mismo solicita la nulidad total de la Resolución No. VPB 6002 del 05 de febrero de 2016; y consecuentemente la reliquidación de su pensión con la inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados en el **último año de servicios** antes de su retiro definitivo que se acreditó fue a partir de **30 de abril de 2012**, según certificación expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil (fl.314); teniendo en cuenta que es beneficiaria del régimen de transición contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que lo remite a lo establecido en las leyes 33 y 62 de 1985.

Así mismo se encuentra acreditado dentro del plenario lo siguiente:

- Que mediante **Resolución GNR 322877 del 28 de noviembre de 2013**, proferida por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, se reconoció la pensión de vejez a la demandante, a partir del 01 de mayo de 2012 (fls.132-138).



- Que mediante **Resolución No. GNR 371886 del 17 de octubre de 2014**, se modificó la Resolución No. GNR 322877 del 28 de noviembre de 2013, y se ordenó la reliquidación de la pensión aumentando la cuantía reconocida inicialmente (fls. 140-144).
- Constancia de la REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, en donde aporta los certificados de los factores salariales devengados por la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS, desde el año 1994 a 2012, señalando que en virtud del Decreto 1158 de 1994 y 691 de 1994, se cotizaron al sistema general de pensiones los factores indicados en dichas normas (fl. 286-304)
- Liquidación de las Resolución No. GNR 322877 del 28 de noviembre de 2013 y GNR 371886 del 17 de octubre de 2014, en donde se reconocieron como factores salariales de los últimos diez años, la asignación básica, horas extras y bonificación por servicios prestados (CD visible a folio 251)

Así las cosas, tal como se expuso en precedencia, la pensión de la demandante, se reconoció conforme a lo establecido por la **Ley 33 de 1985 y la Ley 62 del mismo año**; en virtud de lo contemplado en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, toda vez que al momento de entrar en vigencia dicha normatividad, la accionante contaba con uno de los requisitos exigidos para ser beneficiario del régimen de transición, como era el tener 35 años o más para dicha fecha.

Sin embargo y pese a ser beneficiaria del régimen de transición, el IBL (delimitación temporal y factores salariales) se rige por la Ley 100 de 1993 y sus Decretos Reglamentarios, conforme la posición adoptada por el Consejo de Estado en sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, precedente jurisprudencial que debe ser acogido conforme a lo establecido por los artículo 10° y 270 del C.P.A.C.A.

En este orden de ideas, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 33 de 1985 los requisitos para consolidar el estatus pensional eran (i) haber servido 20 años como empleado oficial y (ii) alcanzar 55 años de edad, los cuales fueron cumplidos por la demandante el 12 de marzo de 2012, efectuándose su retiro definitivo del servicio hasta el día 30 de abril de 2012, por ende, la pensión de jubilación reconocida debe liquidarse en cuantía del 75% del promedio de lo devengado durante los últimos 10 años de servicios, **incluyendo únicamente** los factores salariales taxativamente contemplados en el Decreto No. 1158 de 1994 y sobre los cuales se efectuaron los descuentos respectivos, tal como lo realizó la entidad demandada en la Resolución No. GNR 371886 del 17 de octubre de 2014, que modificó la Resolución No. GNR 322877 del 28 de noviembre de 2013.

Entonces tenemos que una vez comparado el acto administrativo por medio del cual se reconoció la pensión jubilación, así como las certificaciones aportadas a folios 286 a 304, la liquidación aportada por la entidad demandada en el CD visible a folio 251 en la cual se incluyó los factores de ley previstos en los decretos 691 de 1994 y 1158 de 1994; y que fueron reconocidos a favor de la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS, en consecuencia a la demandante se le liquidó su IBL conforme a las normas jurisprudenciales antes señaladas con los factores salariales cotizados al sistema general de pensiones en los últimos diez años antes de su retiro **30 de abril de 2012**, por ende no hay lugar a la reliquidación de la pensión de jubilación reconocida al demandante.



Por otro lado se advierte que el demandante solicita que la entidad demandada pague las catorce mesadas pensionales al año, en razón a que para cuando entra en vigencia el Acto Legislativo 001 de 2005, la demandante tenía más de 750 semanas cotizadas en pensiones y además el valor de su mesada pensional no supera los tres salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2012; sin embargo tal y como se precisó en líneas atrás el Acto Legislativo 01 de 2005, dispuso que a quienes se les causara la pensión con posterioridad al **25 de julio de 2005** (fecha en la cual empezó a regir el acto legislativo 1 de ese mismo año), ya no tendrían derecho al reconocimiento de la mesada catorce (14) por expresa prohibición constitucional; a menos que **(i) adquieran el derecho a la pensión antes del 31 de julio de 2011 y (ii) su mesada sea igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.**

Si bien, la demandante devenga menos de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, adquirió el derecho pensional hasta el **01 de mayo de 2012**, es decir, después de la fecha establecida en el acto legislativo 01 de 2005; por ende no hay lugar al reconocimiento solicitado; en consecuencia se negaran las pretensiones de la demanda, al no desvirtuarse la legalidad de los actos administrativos demandados.

• **DE LA INDEXACIÓN DE LA PRIMERA MESADA**

Solicita el apoderado en el numeral 2.1 del acápite de condenas se ordene indexar la primera mesada pensional del demandante. En cuanto a la indexación de la primera mesada, en sentencia SU-120 de 13 de febrero de 2003, dijo la Corte Constitucional:

“...Los principios constitucionales que informan la seguridad social y que establecen los criterios de interpretación de las normas laborales permiten unificar las interpretaciones judiciales en torno de la indexación de la primera mesada pensional.

1. El artículo 48 de la Constitución Política impone al legislador definir “los medios para que los recursos destinados a la seguridad social mantengan su valor adquisitivo constante”, y el artículo 53 del mismo ordenamiento dispone que el “Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”.

Sobre este particular, los artículos 14, 36 y 117 de la Ley 100 de 1993, disponen mecanismos de actualización, tanto de las pensiones causadas, como de los recursos que atenderán las prestaciones futuras, mediante la aplicación del índice de precios al consumidor, según certificación expedida por el DANE⁴⁹⁴.

Pero lo anterior no es todo, las entidades financieras obligadas -Bancafé y Caja Agraria- han debido proveer, desde el retiro de cada uno de los accionantes, año por año, el pago de la prestación a la que están obligadas utilizando la tasa promedio de la inflación registrada por el Dane para los últimos diez años, como lo disponen el artículo 50 del Código de Comercio, los artículos 112, 113 y 206 del Estatuto Tributario, el Decreto 2498 de 1988 y la Circular Externa 063 de 1990 emitida por la Superintendencia Bancaria⁴⁹⁵.

De suerte que compete a la Sala accionada adecuar sus decisiones de manera que los señores Pachón Guevara, Vivas de Maya y Romero Perico mantengan el valor adquisitivo de su pensión, atendiendo los dictados constitucionales y la voluntad abstracta de las leyes laborales y de seguridad social, con miras a que los nombrados puedan disfrutar de la mesada pensional que efectivamente les corresponde⁴⁹⁶.



poniendo de esta manera en vigencia un orden político, económico y social justo, en el reconocimiento de los derechos ciertos de los tutelantes pensionados –Preámbulo, artículos 2 y 230 C.P.-⁹⁷.”

Esta posición se ha reiterado recientemente por la Corte Constitucional en sentencia SU-168 del 16 de marzo de 2017, donde señala:

La indexación de la primera mesada pensional se predica de todo tipo de pensión; es decir, tiene un carácter universal: (i) sin distinción del origen de la pensión, bien sea que tenga naturaleza legal, convencional o judicial⁷; y (ii) sin importar si la pensión fue reconocida antes o después de la vigencia de la Constitución de 1991⁸.

La anterior reivindicación fue hecha por esta Corte ya que el ejercicio del derecho fundamental en comento no puede restringirse solo para un determinado grupo de pensionados, pues un trato diferenciado en esta situación carecería de justificación constitucional y se tornaría en discriminatorio⁹, en tanto el fenómeno de pérdida de poder adquisitivo de la moneda afecta por igual a todos los pensionados¹⁰.

Esta aclaración se hizo necesaria en su momento, debido a que las empresas y las entidades encargadas de reconocer pensiones, empezaron a excusarse de efectuar la indexación de la primera mesada pensional para todos aquellos que no estaban expresamente señalados en la ley como beneficiarios de esta actualización. Esto es, aquellos que consolidaron un derecho pensional bajo regímenes anteriores a la Ley 100 de 1993 y aquellos cuya prestación se derivó de pactos convencionales¹¹, entre muchos otros. Teniendo presente esa situación, la Corte consolidó la tesis según la cual la indexación de la primera mesada pensional es un derecho de carácter universal¹², puesto que se predica de todo tipo de pensiones, independientemente su origen o de la fecha de su causación¹³.

Igualmente se encuentra que en sentencia del 7 de marzo de 2013 precisó el Consejo de Estado¹⁴ que en casos en que el retiro del servicio y el cumplimiento de todos los requisitos para acceder al derecho

⁷ Sentencias SU-120 de 2003, T-663 de 2003 y T-469 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas.

⁸ Sentencias T-457 de 2007 M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-628 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-362 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, SU-1073 de 2012, entre otras.

⁹ “En efecto, el derecho a recibir la pensión que le fue reconocido al peticionario por un juez de la República en el año de 1980, debe ser interpretado en armonía con lo previsto en los artículos 13, 48, 53 y 230 de la Constitución, en concreto a la luz de los principios pro operario y de favorabilidad y en aras de proteger al trabajador como la parte más débil de la relación laboral. // Adicionalmente, la Corte considera que es contrario a los criterios de equidad y justicia pagar al demandante una mesada pensional tomando como base el salario que devengaba hace más de veinticinco años y sin ningún tipo de actualización que permita proteger el poder adquisitivo del dinero ante los fenómenos inflacionarios derivados del paso del tiempo.” T-1169 de 2003 Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁰ En sentencia T-457 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, este Tribunal estableció que: “... el derecho a la indexación de la primera mesada pensional se hace extensivo a los pensionados que adquirieron esa calidad con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y, por supuesto, de la Constitución Política de 1991, pues el fenómeno de pérdida de poder adquisitivo de la moneda afecta por igual a todos los pensionados.” Ver también sentencias T-628 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y T-696 de 2007, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

¹¹ Frente al reconocimiento del derecho a la indexación de la primera mesada pensional de prestaciones de origen convencional, la Corte Suprema de justicia en sentencia del 31 de julio de 2007 M.P. Camilo Tarquino Gallego, advirtió que: “El actual criterio mayoritario. (...) admite la actualización de la base salarial tratándose de pensiones legales causadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Constitución, impera también ahora para las extralegales, como sería el caso de las convencionales, según lo anotado”.

¹² SU-120 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹³ Ver también SU-1073 de 2012 M. P. Jorge Ignacio Pretel Chaljub, en donde se concluyó: “... son inconstitucionales todas aquellas situaciones que a pesar de haberse consolidado bajo la égida de la Carta anterior, sus efectos se proyectan en futuro y generan vulneración de los derechos y garantías fundamentales, tal y como sería el caso de la indexación de la primera mesada pensional. // Lo anterior por cuanto resulta evidente que la negativa de la indexación en la primera mesada pensional se encuentra produciendo graves efectos en el mínimo vital de los pensionados que mes por mes reciben una suma significativamente inferior a la que tienen derecho y que no se compadece con el esfuerzo laboral que realizaron en su vida productiva.” En ese sentido, “... negar el derecho a la indexación de la primera mesada pensional a aquellos cuyo derecho fue reconocido con anterioridad a la expedición de 1991 dejaría sin protección a personas que por su avanzada edad y en razón a su especial situación de indefensión, son sujetos de especial protección del Estado. Además, al ser adultos mayores, debe presumirse que la pensión en su único ingreso, más cuando existen enormes dificultades en el ingreso al mercado laboral”.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, radicado 76001-23-31-000-2008-01205-01(1995-11), ponente Luis Rafael Vergara Quintero.



pensional se cumplieron en el mismo año, e incluso el reconocimiento también se efectuó en él, no puede hablarse de pérdida del poder adquisitivo del ingreso base con que se liquidó la pensión, pues no transcurrió un tiempo que diera lugar a la referida depreciación.

Revisado el expediente se advierte que a la señora LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS se le reconoció la pensión de jubilación mediante la Resolución No. GNR 322877 del 28 de noviembre de 2013, acreditando su retiro a partir del **30 de abril de 2012**; razón por la cual en dicha resolución se reconoció la pensión de la ahora demandante a partir del **01 de mayo de 2012**; es decir, al día siguiente de la fecha del retiro definitivo, lo que permite concluir que, en momento alguno, el poder adquisitivo del salario, que después se convirtió en pensión, sufrió la depreciación que dé lugar al reconocimiento de la indexación reclamada, luego no es procedente ordenar la indexación de la primera mesada bajo los lineamientos antes señalados.

Una vez decantado lo anterior, es procedente señalar que no se estudiaran las excepciones propuestas por la entidad accionada, y que no fueron resueltas en Audiencia Inicial por tratarse de argumentos de fondo, los cuales solo serían estudiadas en el evento en que se accediera a las pretensiones.

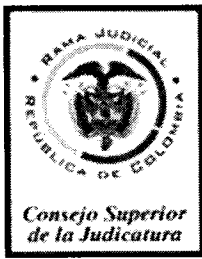
V. CONCLUSION

Recapitulando, el despacho negará las pretensiones de la demanda al considerar aplicable al presente caso, la interpretación normativa dada al IBL por parte de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, producto del régimen de transición dispuesto en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, siendo aplicable para la pensión, los aspectos relacionados con la edad, el tiempo de servicios o semanas cotizadas y el monto (que corresponde al porcentaje de la normatividad anterior), no obstante, los factores salariales, no son parte del monto, sino de la base de liquidación, que se gobiernan por la normativa actual, aunado al hecho que en la liquidación aportada con el CD obrante a folio 251, la entidad demandada le reconoció con todos los factores salariales previstos en la normatividad vigente.

En consecuencia, siendo el demandante beneficiario del régimen de transición de la ley 100 de 1993, no hay lugar a acceder a la pretensión de reliquidación de la pensión de jubilación, con la inclusión de la totalidad de los factores devengados en el último año de prestación de servicios, pues el ingreso base de liquidación de su pensión debe establecerse de acuerdo con el tiempo que le faltaba para acceder a la pensión al momento de la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993, en el monto indicado en el régimen anterior, y únicamente sobre los factores que realizó cotizaciones, según las reglas fijadas por el Consejo de Estado, que para el caso constituye un **precedente de obligatorio cumplimiento**.

• COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO:

Atendiendo lo contemplado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, y en el numeral 1 del artículo 365 del C.G.P, lo procedente sería condenar en costas a la parte vencida, esto es la parte demandante señor LUZ BERNARDA RODRIGUEZ CUEVAS, sin embargo no se condenara en costas dentro del



expediente de la referencia, atendiendo los recientes pronunciamientos del Tribunal Administrativo de Boyacá, que en situaciones similares a la reliquidación de la pensión ha señalado:

“Considera la Sala que no es procedente en este caso condenar en costas a la parte vencida como quiera que al momento de presentación de la demanda el precedente del Consejo de Estado era favorable a las pretensiones, situación que género en la parte actora una expectativa legítima”¹⁵

VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

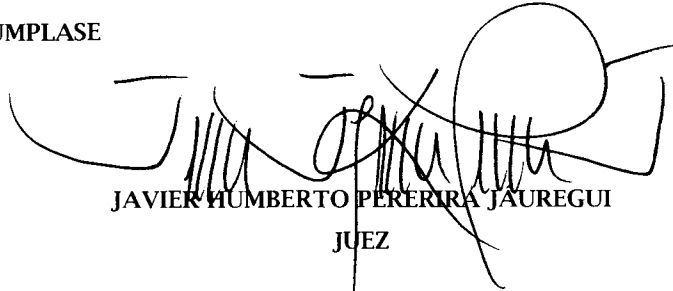
RESUELVE:


PRIMERO: NIÉGUENSE todas las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: No hay lugar a condena en costas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Una vez en firme esta providencia archívese el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor. Si existe excedente de gastos procesales devuélvase al interesado. Realícese las constancias de rigor en el sistema de información judicial Siglo XXI.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


JAVIER HUMBERTO PERERA JAUREGUI
JUEZ

JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA
El fallo anterior se notificó por Estado N° <u>43</u> de HOY <u>1-1 OCT 2019</u> siendo las 8:00 A.M.
 SECRETARIA

¹⁵ Tribunal Administrativo de Boyacá. M.P Fabio Iban Afanador García, sentencia del 11 de diciembre de 2018, expediente 15001 3333 003 2016 00083 01, demandante Jaime Hernando Cortes Muñoz.