







TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER Mag. Ponente: SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR

Bucaramanga, dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA Exp. No. 680012333000-2017-00322-00

Parte Demandante:	ROSALBA CASTILLO DE RUIZ, con cédula de ciudadanía No.28.014.836 Correo electrónico:
Parte Demandada:	COLPENSIONES – ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES Correo electrónico: notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co
Ministerio Público:	Procuradora 158 Judicial II Administrativo Correo electrónico: eavillamizar@procuraduria.gov.co
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DE CARÁCTER LABORAL
Tema:	IBL no es un elemento amparado por la transición de la Ley 100 de 1993, por lo que el derecho de los beneficiarios de aquella, es el de que sus pensiones sean liquidadas con base en los factores que sirvieron de base a aportes a la seguridad social en pensiones/ En el presente caso, se ordena reliquidar la pensión de la demandante, para incluir los pagos realizados al sistema pensional por sus empleadores, por concepto de homologación salarial en los 10 últimos años de servicios.

Procede la Sala a **proferir Sentencia de Primera Instancia** en el proceso de la referencia, previa la siguiente reseña:

I. LA DEMANDA A. Pretensiones y hechos en que se fundan

(Fol.1 a 2 Exp.escritural)

En síntesis, pretende la demanda:

1.1. Declarar la nulidad de las Resoluciones GNR 277854 del 10.09.2015 (FIs.21 a 26), y VPB69272 del 05.11.2015 (FI.32 a 36) en las que se reliquida una pensión de jubilación, incluyendo en el IBL los salarios percibidos en los últimos 10 años de servicios, según la Ley 797 de 2003;

- 1.2. Ordenar a Colpensiones reliquidar a partir del 16.10.2011 la pensión de jubilación en cuantía del 75% de lo percibido durante su último año de servicios, con inclusión de: asignación básica mensual, primas de vacaciones, de navidad, semestral, técnica y bonificación por servicios prestados.
- Condenar a la parte demandada a pagar el retroactivo pensional desde el 16.10.2011,
- 1.4. Condenar en costas a COLPENSIONES.

Como fundamento de las pretensiones, se afirman en la demanda los siguientes hechos relevantes: (i) La señora Castillo de Ruiz es beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, pues nació el 03.09.1953 y a la entrada en vigencia de aquella ley, tenía más de 40 años de edad, (ii) Al 25.07.2005 –fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo 001 de 2005—, contaba con 1771 semanas cotizadas, (iii) Con Resolución No.11647 del 11.12.2009 el ISS hoy Colpensiones, le reconoció una pensión de vejez a su favor, supeditándola al retiro definitivo del servicio, (iv) En Resolución 1894 del 25.04.2011 el ISS modifica la R. 11647/2009 (Fls.16 a 17) para incluirla en la nómina de pensionados a partir del 01.11.2010, (v) El 16.10.2014 se presentó solicitud de reliquidación de la pensión que en el presente proceso se persigue, la cual fue rechazada en los actos acusados.

B. Normas Violadas y Concepto de Violación

En la demanda se registran como tales las Leyes 33 y 62 de 1985, Decreto 1045 de 1978; arts. 36, 141 y 150 de la Ley 100 y 53 y 58 superiores. El concepto de violación: Los actos demandados son ilegales pues: (i) desconocen su derecho a que su pensión sea liquidada incluyendo la totalidad de factores pensionales devengados durante su último año de servicios, (ii) omite incluir las sumas salariales percibidas por la demandante, en virtud de una nivelación / homologación, luego de la expedición de la Resolución No. 11647/2009, sobre los cuales su empleador sí realizó los aportes a pensiones. Cita a su favor las SU del 04.08.2010 y del 25.02.2016 del Consejo de Estado, y considera que la SU 230/2015 no le es aplicable por ser posterior al reconocimiento de su pensión.

II. LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

(Fls.51 a 56Vto)

COLPENSIONES, por intermedio de apoderada judicial, se opone a las pretensiones de nulidad del demandante, apoyándose en las Sentencias C-258 de 2013 y SU 230/2015

de las que dice, son claras, al señalar que el IBL no es un aspecto sujeto al régimen de transición de la Ley 100. También, en que los factores salariales que se deben tener en cuenta para liquidar la pensión, son los taxativamente indicados en el Decreto 1158 de 1994, alega la excepción de prescripción, sin que ello signifique reconocer los derechos pretendidos.

III. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida por Auto del 06.06.2017 (Fol. 41 a 41Vto) en contra del MEN-FOMAG, ordenando las notificaciones de rigor que se realizan como lo muestran los folios 42 a 44. La <u>audiencia inicial</u> se celebra el 19.02.2019 (Fol.70 a 72), en ella **se fija el litigio**, previa depuración de hechos relevados del debate probatorio, y se profiere el **decreto de pruebas.** El 13.03.2019 (Fol. 161 a 162) y el 03.04.2019 (Fol.182 a 183) se realiza la **audiencia de pruebas**, última en la que se **decreta el cierre del periodo probatorio** y se ordena el **traslado para alegar de conclusión y respectivo concepto del Ministerio Público en forma escrita.** El expediente reingresa al Despacho Ponente de esta providencia para fallo el 16.02.2021, registrándose el respectivo proyecto al día siguiente (Fl.216Vto.) para estudio y votación de la Sala a celebrarse el día siguiente. Del trámite se destaca:

A. Decisiones relevantes tomadas durante la audiencia inicial (Fol. 70 a 72)

- **1.** Al **resolver las excepciones**, se **resuelve diferir** la de prescripción para el momento de la sentencia,
- 2. Se establecieron como probados los siguientes hechos relevantes:

Hecho	Documento que lo prueba
2.1. Fecha de nacimiento de la demandante y su condición de beneficiaria del régimen de transición de la ley 100 de 1993	La aquí demandante nació el 03.09.1953, según lo registra la copia de su cédula de ciudadanía -folio 10 Consecuencialmente, el 01.04.1994 día de entrada en vigencia de la Ley 100/93, tenía 40 años y seis meses de edad, siendo así beneficiaria del régimen de transición del Art.36 de la Ley 100/93, que lo reenvía al régimen de la Ley 33 de 1985, según la cual, el derecho a pensión lo adquiere a los 55 años de edad y 20 de servicios.
2.2. Reconocimiento de pensión de vejez e inclusión en nómina de pensionados	Por el ISS/Colpensiones en la Resolución No. 11647 del 11.12.2009 , según se expresa en los considerandos de la Resolución 1894 del 25.04.2011 del ISS (Fls. 16 a 17), en la que se ordena su inclusión en nómina de pensionados

demandante Educación Municipal de Epartir del 01.11.2010, seg la Resolución 1894/2011 2.4. Conceptos devengados en el último año de Vacaciones, (vi) Prima de la companya	Es el comprendido entre el <u>01.11.2009</u> y el <u>31.10.2010</u> , pues		
partir del 01.11.2010, seg la Resolución 1894/2011 2.4. Conceptos (i) Sueldo Básico, (ii) F devengados en el servicios prestados, (iv último año de Vacaciones, (vi) Prima o	mediante Resolución 2155 del 09.11.2010 la Secretaria de		
la Resolución 1894/2011 2.4. Conceptos (i) Sueldo Básico, (ii) Forma de Vacaciones, (vi) Prima	Educación Municipal de Barrancabermeja le aceptó renuncia a		
2.4. Conceptos (i) Sueldo Básico, (ii) F devengados en el servicios prestados, (iv último año de Vacaciones, (vi) Prima o	ún se indica en los considerandos de		
devengados en el servicios prestados, (iv último año de Vacaciones, (vi) Prima o			
último año de Vacaciones, (vi) Prima	(i) Sueldo Básico, (ii) Prima Técnica, (iii) Bonificación por		
	servicios prestados, (iv) Prima Semestral, (v) Prima de		
Contificación de Mas e N	Vacaciones, (vi) Prima de Navidad, según "Formato No. 3:		
servicios Certificación de Mes a N	Certificación de Mes a Mes", del 15.09.2014 expedido por el		
municipio de Barrancaber	municipio de Barrancabermeja (folio 15)		
2.5. Petición en sede El 16.10.2014 se solicita	de El 16.10.2014 se solicita reliquidar la pensión "tomando los		
administrativa para la nuevos salarios que devengué a la fecha de mi retiro,			
reliquidación de la de obtener la nivelación	de obtener la nivelación y/o homologación como Funcionaria		
mesada pensional Administrativa del Sec	Administrativa del Sector Educación del Municipio de		
Barrancabermeja", nivela	sión que ocurrió en fecha posterior a		
la notificación de la Resol	ución 1894/2011		
2.6. Reliquidación de Se hace en la Resolución	Se hace en la Resolución VPB 69272 del 05.11.2016 en la que		
la mesada pensional se	se		
quo uotaumomo	ndante cotizó durante 14.023 días o		
l devenda 💢 la l	2.003 semanas,		
demandante D) Aplica el regimen pe	b) Aplica el régimen pensional de la Ley 797/2003, con una		
tasa de reempiazo de	tasa de reemplazo del 79.73%,		
	c) El IBL es el previsto en el art. 21 de la Ley 100/93,d) Tiene como factores salariales los establecidos en los arts.		
18 y 19 de la Ley 100			

- 3. Por lo anterior, el **litigio se fijó** alrededor si la parte demandante tiene derecho: (i) a que su pensión sea liquidada incluyendo la totalidad de factores pensionales devengados durante su último año de servicios, (ii) en especial las sumas salariales percibidas por la demandante, en virtud de una nivelación / homologación pagada luego de la expedición de la Resolución No. 11647/2009, sobre los cuales su empleador sí realizó los aportes a pensiones.
- **4.** Fijó **fecha para celebrar la audiencia de pruebas**, a fin de recaudar prueba documental decretada de oficio, que se llevó a cabo los días 1303.2019 (Fl.161-162) y el 13.04.2019 (Fl.182-183).

B. Los Alegatos de Conclusión

1. La Parte demandante (Fol.188 a 192) sostiene que su caso se subsume en la Subregla 1 de la Sentencia de Unificación del 28.08.018, respetando la tasa de reemplazo del 79.71% aplicada en la Resolución 277854 del 10.09.2015 con fundamento en la Ley 797 de 2003. Resalta que en el proceso está probado que: (i) el Municipio de Barrancabermeja en el mes de febrero de 2014 pagó a su favor la

diferencia de la homologación salarial reconocida, que se efectuó a través del PILA, y (ii) tales valores no fueron tenidos en cuenta en la reliquidación aquí demandada, pese a que se registra en la Historia Laboral en Pensión allegada por COLPENSIONES. Finalmente, señala que también debe incluirse en el IBL los pagos por homologación realizada por la Secretaría de Educación de Santander de los años 2000, 2001 y 2002, para lo cual solicita que se decrete de oficio la respectiva prueba documental, que anexa a los folios 193 a 195.

2. COLPENSIONES (Fol. 280 a 288) reitera sus argumentos de defensa, en el sentido que no se puede incluir en el IBL todos los factores salariales devengados en el año

3. La Agencia del Ministerio Público no hizo uso de esta etapa procesal.

IV. **CONSIDERACIONES**

A. Acerca de la Competencia

Recae en esta Corporación - Sala de Decisión: Arts. 152.5, 156.4 y 157 Ley 1437 de 2011.

B. El Problema Jurídico

Lo formula la Sala en atención a lo dispuesto por la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo del H. Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación del 28 de agosto de 20181, así:

¿Las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, que en tal virtud están cobijadas por la Ley 33 de 1985, pueden liquidarse incluyendo los factores salariales percibidos en su último año de servicios, incluso sobre los que no se haya efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones?

Tesis: No.

Fundamento Jurídico: Sentencia de Unificación del 28.08.2018: El IBL no es un elemento reconocido dentro del régimen de transición, por lo que se aplica el previsto en la Ley 100/1993. Además, no se puede incluir en esa liquidación factores salariales sobre los cuales no se hubieran hecho aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.

C. Marco jurídico

sectribadm@cendoj.ramajudicial.gov.co

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo. C.P.: César Palomino Cortés. Rad.: 520012333000-2012-00143-01. Partes: Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro Vs. CAJANAL EICE / UGPP.

Desde las sentencias del 22² y 29³ de noviembre de 2018 esta Sala acogió el cambio de las subreglas jurisprudenciales realizado por el Consejo de Estado en la SU del 28.08.2018 al régimen pensional de la Ley 33 de 1985, con el que se dejan atrás las Sentencias de Unificación del 25.02.2016⁴ y del 04.08.2010⁵ que reconocían que el IBL sí era un elemento sometido a transición por la Ley 100/93 y que en éste se incluían todos los factores salariales devengados por el trabajador en su último año de servicios. En la SU del 28.08.2018 el Consejo de Estado sostuvo que:

- **a)** Del régimen pensional de la Ley 33 de 1985 se encuentran reconocidos como elementos de transición: (i) los requisitos de edad –55 años para hombres y mujeres–, (ii) tiempo de servicios –20 años continuos o discontinuos– y (ii) tasa de reemplazo –75%–,
- **b)** El IBL es el regulado por el artículo 36.3 de la Ley 100, estableciéndose el período a liquidar así:
 - "- Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.
 - Si faltare más de diez (10) años, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE".
- **c)** Los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión "son únicamente aquellos sobre los que se haya efectuado cotizaciones al sistema de pensiones", al ser esta la interpretación que más se ajusta al art. 48 constitucional.
- **d)** Estas nuevas subreglas "son obligatorias para todos los casos en discusión tanto en vía administrativa como judicial", pues tienen efectos retrospectivos.

D. Análisis de las pruebas, de cara al marco normativo anterior

En el proceso están probados los siguientes hechos:

1. Desde la etapa de fijación del litigio está probado que la señora Castillo de Ruíz es beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, el cual no incluye

Rama Judicial del Poder Publico Consejo Superior de la Judicatura Consejo de Estado Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Santander sectribadm@cendoj.ramajudicial.gov.co

² Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia del 22 de noviembre de 2018. Rad.: 680013333013-2013-00235-01. Partes: Alcira Camacho de Díaz Vs. Colpensiones

³ Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia del 29 de noviembre de 2018. Rad.: 680013333013-2015-00111-02. Partes: Vladimir Rodríguez Otero Vs. Colpensiones

⁴ Consejo de Estado. Sección Segunda. C.P.: Gustavo Arenas Monsalve. Rad.: 250002342000-2013-01541-01 (4683-2013). Rosa Ernestina Agudelo Rincón Vs. UGPP y otro

⁵ Consejo de Estado. Sección Segunda. C.P.: Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia del 04 de agosto de 2010. Rad.: 25000-23-25000-2006-007509-01 (0112-09). Partes: Luis Mario Velandia Vs Cajanal.

el IBL, según se expuso en líneas precedentes. En atención a la SU del 28.08.2018, la pensión de jubilación de la actora debe hacerse con el promedio de los salarios o rentas sobre los cales ha cotizado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, pues a la entrada en vigencia de la Ley 100, le hacía falta más de 10 años para consolidar su derecho pensional.

Analizada la **Resolución VPB 69272 del 05.11.2016** (FI.32 a 36) la Sala encuentra que se aplicó un régimen más beneficioso para la aquí demandante, como lo es el de la Ley 797 de 2003, pues para la reliquidación de la pensión se aplica una tasa de reemplazo del 79.73%, que es superior al de la Ley 33 de1 985. Así mismo, los conceptos incluidos en el IBL fueron aquellos que el artículo 1° del Decreto 1158/1994 dispone como obligatorios para realizar aportes al sistema pensional.

CONCLUYE la Sala que la parte demandante no tiene derecho a que su pensión de jubilación sea reliquidada con inclusión de todos los factores salariales devengados el último año de servicios.

- **2.** En el proceso obran los siguientes documentos sobre las cotizaciones realizadas por los empleadores de la parte demandante al sistema pensional, por concepto de homologación **salarial**:
 - a) Con Oficio 2015RE3455 del 18.12.2015 (FI.37) la Secretaria de Educación de Barrancabermeja informa a la aquí demandante que el 27.02.2014 "a través del operador del PILA se efectuó el pago de los aportes a seguridad social" referidos "al proceso de homologación", todo "a través del formato Tipo N que es el autorizado para correcciones de aportes".
- b) En Oficio BAR2019ER002446 del 20.03.2019 (FI.168) el Municipio de Barrancabermeja envía a este Tribunal los soportes de los pagos al PILA. Se trata del "Certificado de Aportes" (Fols.169 a 176) en los que se registra el pago realizado el 27.02.2014 a diferentes entidades: FOSYGA, Colpensiones, Liberty, CAFABA, SENA, ICBF. Destaca la Sala que los pagos a Colpensiones se hacen por concepto de "Cotización Obligatoria" y "Fondo de Solidaridad Pensional"
- c) En Oficio 963151 del 07.01.2016 (Fol.81) la Secretaria de Educación Departamental de Santander informe que a la aquí demandante "se le pagaron" aportes a Seguridad Social de acuerdo a la afiliación presentada en nómina en el año 2011, con ocasión al proceso de homologación reconocido", lo que es reiterado en el Oficio del 09.03.2019 (Fol. 193). Todos estos documentos se corresponden a la prueba documental decretada de oficio en la audiencia inicial.

Así, tiene por probado el Tribunal que los empleadores de la demandante efectuaron los pagos al sistema pensional luego de su retiro del servicio, por concepto de homologación salarial de períodos correspondientes a su vida laboral, de donde, tales valores deben ser incluidos en el IBL, al cumplir con los requisitos de la SU del 28.08.2019.

3. Al revisar la **liquidación de la pensión de vejez que actualmente percibe la demandante**, allegada al expediente judicial por la Directora de Prestaciones Económicas de Colpensiones en Oficio BZ 2019_2378894 del 26.02.2019 (Fol.89 a 122Vto), se tiene que: (i) se reconoce que se tuvieron en cuenta las cotizaciones efectuadas desde mayo de 2000 hasta noviembre de 2010, según el factor salarial reportado por el empleador, (ii) se tiene como fecha final de cotización el 30.11.2011, evidenciándose que factores **salariales** que fueron devengados por la demandante y cotizados al sistema pensional por sus empleadores, no se tuvieron en cuenta para liquidar la pensión que en la actualidad percibe.

E. Restablecimiento del Derecho

- 1. Actos viciados de nulidad. La Sala declarará la nulidad parcial de las Resoluciones GNR 277854 del 10.09.2015 y VPB69272 del 05.11.2015, mediante las cuales COLPENSIONES reconoce a favor de la demandante una pensión de vejez.
- 2. Parámetros para liquidar la pensión. A título de restablecimiento del derecho, la Sala ordenará a COLPENSIONES reliquidar la pensión ya reconocida a la señora Rosalba Castillo de Ruíz, identificada con Cédula de Ciudadanía 28.014.836, para incluir los pagos realizados por el Departamento de Santander y por el Municipio de Barrancabermeja por concepto de homologación salarial de períodos que están comprendidos en sus últimos 10 años de servicio: 01.11.2000 al 31.10.2010.
- **3. COLPENSIONES** debe pagar las diferencias de valor entre la mesada pensional que ha venido recibiendo la demandante y la que aquí se ordena reliquidar. Las sumas insolutas que se deriven de la reliquidación que aquí se ordena deberán ser indexadas y canceladas a la demandante previa actualización mes a mes con base en la siguiente fórmula:

R=RH x <u>Índice Final (el vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia)</u> Índice Inicial (el vigente a la fecha en que debió cancelarse la respectiva suma)

En donde (R) o valor presente se determina multiplicando el valor histórico (RH) que es el que corresponde a la asignación prestacional por el guarismo que resulta de dividir el Índice Final de Precios al Consumidor certificado por el DANE (vigente a la

fecha de ejecutoria de esta sentencia) por el Índice Inicial (vigente en la fecha en que se causó el derecho). Los intereses serán reconocidos en la forma señalada en el Art. 192 del CPACA. Por tratarse de pago de tracto sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, para cada mesada prestacional.

3. Prescripción. La demandante recibe mesadas pensionales desde el 01.11.2010, la petición en sede administrativa fue presentada el 16.10.2014 (Fol. 29) y la demanda se presentó el 28.02.2017 (Fol.40), por lo que se encuentran prescritas las diferencias de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al **16.10.2011.**

F. Costas procesales

Sin condena en costas en esta instancia, pues al prosperar parcialmente las pretensiones, no es posible considerar a alguna de las partes como vencida.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

Primero. Declarar la nulidad parcial de las Resoluciones No. GNR 277854 del 10.09.2015 y VPB69272 del 05.11.201.

Segundo. Ordenar a COLPENSIONES reliquidar la pensión que viene disfrutando la señora Rosalba Castillo de Ruíz, identificada con Cédula de Ciudadanía 28.014.836, para incluir los pagos realizados por el Departamento de Santander y por el Municipio de Barrancabermeja por concepto de homologación salarial de períodos correspondientes a sus 10 últimos años de servicios (01.11.2000 al 31.10.2010). Parágrafo1. Colpensiones debe pagar las diferencias de las mesadas pensionales, según los parámetros expuestos en la parte motiva de esta providencia. Parágrafo2. Declarar prescritas las diferencias de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 16.10.2011.

Tercero. Denegar las demás pretensiones.

Cuarto. Sin condena en costas en primera instancia.

Quinto. Archivar el expediente, una vez ejecutoriada esta decisión y previas las constancias en el Sistema Justicia Siglo XXI.

Notifíquese y cúmplase. Aprobado en Sala Virtual/ Teams. Acta Sesión Ordinaria No. 005 de 2021

Los Magistrados,

Aprobado en Micrsoft Teams

SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR Ponente

Aprobado en Micrsoft Teams

Aprobado en Micrsoft Teams

RAFAEL GUTIERREZ SOLANO

IVAN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA