



**JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

*Sección Segunda*

Carrera 57 N° 43-91, Edificio Sede de Despachos Judiciales CAN, piso 4°

Correo: [admin16bt@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin16bt@cendoj.ramajudicial.gov.co)

---

Bogotá D.C., treinta (30) de septiembre de 2021

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho	
Asunto:	Sentencia Primera Instancia
Radicación:	N° 11001-33-35-016-2018-0050-00
Demandante:	NELIDA MIRANDA PALACIOS
Demandado:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES -

*Tema: Reliquidación Pensión Vejez*

### **1. ASUNTO POR DECIDIR**

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, dicta la sentencia que en derecho corresponde conforme la siguiente motivación.

### **2. ANTECEDENTES**

**2.1. Pretensiones:** La parte demandante a través de apoderado judicial dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó demanda contra la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES - a fin de obtener la declaratoria de nulidad de la Resolución GNR 390323 de 26 de diciembre de 2016 por medio de la cual la entidad negó la reliquidación de la pensión de Vejez reconocida a favor de la demandante, con la inclusión de la totalidad de factores salariales devengados durante el último año de servicio.

También solicitó la nulidad parcial de la Resolución VPB 4759 de 6 de febrero de 2017 por medio de la cual la entidad resuelve el recurso de apelación presentado contra la decisión previamente citada.

Como consecuencia de lo anterior y a título de Restablecimiento del Derecho la parte demandante persigue la reliquidación y pago de la prestación reconocida a su favor teniendo en cuenta la totalidad de factores salariales devengados durante el último año de servicio, esto es entre el 1 de julio de 2015 al 30 de junio de 2016. Particularmente solicita la inclusión de los factores de i) sueldo devengado, ii) encargo, iii) auxilio de transporte, iv) subsidio de Alimentación, v) bonificación por servicios prestados, vi) prima de servicios, vii) prima de vacaciones, viii) prima de navidad.

Así mismo pretende la condena a la entidad demandada a pagar los correspondientes ajustes de valor, indexación e intereses de mora sobre las mesadas pensionales adeudadas conforme al índice de precios al consumidor, como también el descuento de los aportes a pensión de los factores salariales respecto de los cuales no se realizó el descuento en su momento, e incluirlos en la reliquidación pensional solicitada, en porcentaje del 25% correspondiente al empleador durante los últimos 5 años de vida laboral de la demandante. Esto último en atención al término de prescripción extintiva de obligaciones de carácter parafiscal.

## **2.2. Hechos**

De los hechos expuestos en la demanda se extractan los siguientes:

- a.** La demandante laboró al servicio de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP- por espacio de 35 años y 4 meses, siendo incluida en nómina de pensionados por COLPENSIONES mediante Resolución GNR 171790 de 14 de junio de 2016 a partir del 1 de julio de 2016.
- b.** La demandante solicitó a COLPENSIONES reliquidación de la prestación reconocida con la inclusión de la totalidad de factores salariales devengados en el último año de servicio, siendo esta resuelta mediante Resolución GNR 390323 de 26 de diciembre de 2016, la cual niega la solicitud elevada ante la entidad.

- c. Con posterioridad, la demandante interpone recurso de apelación contra el citado acto, siendo desatado el mismo a través de la Resolución VPB 4759 de 6 de febrero de 2017, misma que mantuvo en firme el acto recurrido.

### **2.3. Normas violadas y concepto de violación.**

Como normas violadas se citan los artículos 1, 2, 6, 13, 25, 48, y 43 de la Constitución Política, así como los artículos 10 del Código Civil, 5 de la ley 57 de 1887, el Decreto-Ley 1045 de 1978, las leyes 33 y 62 de 1985, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y la Ley 1437 de 2011.

Como fundamento jurisprudencial de las pretensiones la demandante invoca la Sentencia de Unificación de 4 de agosto de 2010 proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Por concepto de violación la parte demandante aduce que los actos acusados son nulos por infracción de la Constitución y la ley, pues a través de los actos demandados la entidad inaplica los preceptos constitucionales señalados como también lo dispuesto por las otras normas de rango legal que invoca, pues a su juicio estas disposiciones consagran la liquidación de la pensión de vejez con la inclusión de todos los componentes salariales devengados durante el último año de servicio, propias de funcionarios públicos que pertenecen al régimen de transición consagrado por la ley 100 de 1993. Es el desconocimiento de las normas consagradas en virtud de dicho régimen que en sentir de la demandante se omitió la aplicación de las leyes 33 y 62 de 1985.

A renglón seguido la demandante sustenta la afirmación según la cual ella pertenece al régimen de transición, exponiendo su edad y tiempo de servicios a la entrada en vigor de la ley 100 de 1993, razón por la cual estima que COLPENSIONES, interpreta de forma restrictiva las normas que regulan las pensiones a favor de los funcionarios públicos que se encuentran cobijados por el régimen de transición. También encuentra inaplicado el principio de favorabilidad.

Posteriormente realiza un recuento y cita inextenso la normatividad que considera debe aplicarse en el presente asunto y luego, de la interpretación que hiciera el citado fallo de unificación Jurisprudencial para concluir el criterio enunciativo que contiene la norma que señala los factores salariales aplicables al reconocimiento de prestaciones como la que se debate. Con ocasión de los efectos de las sentencias de

unificación jurisprudencial cita los artículos concernientes a ello incluidos en la ley 1437 de 2011 resaltando la exequibilidad de la norma.

Ello para solicitar al despacho que acoja la tesis esgrimida por el Órgano de cierre de la Jurisdicción en la sentencia de unificación citada, pues en su sentir dicha posición se acoge a los principios constitucionales que señala fueron vulnerados por los actos demandados.

De la misma manera la demandante aduce la falsa motivación de los actos acusados como causal para determinar su nulidad. Ello por cuanto los actos demandados debieron ser expedidos con arreglo a lo dispuesto por las leyes 33 y 62 de 1985, y pese a ello, terminó motivando sus decisiones con arreglo a las normas que dan aplicación al régimen general de seguridad social sin tener en cuenta que la demandante pertenece al régimen de transición, hecho que manifiesta no aceptar la entidad demandada.

**2.4. Actuación procesal:** La demanda se presentó el 12 de febrero de 2018 y a través de providencia del 7 de junio siguiente se admitió la misma, por encontrar colmados los requisitos para su procedencia. Las partes demandadas, el Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado fueron a su vez notificadas el 19 de octubre de 2018 vía correo electrónico.

La entidad contestó en término la demanda, de acuerdo con la constancia secretarial visible en el expediente digitalizado<sup>1</sup>. En esta etapa COLPENSIONES propuso las excepciones de *“cobro de lo no debido”* *“buena fe”* *“inexistencia del derecho reclamado”* y *“prescripción”*. Así las cosas, por tratarse de excepciones de mérito, y atendiendo a lo dispuesto en la ley 2080 de 2021, por auto de 1 de febrero de 2021 este despacho corrió traslado a las partes para alegar de conclusión por el término de 10 días, a efectos de dictar sentencia.

## **2.5. Alegatos de conclusión.**

### **2.5.1 Alegatos parte demandante:**

La parte demandante presentó alegatos de conclusión dentro del proceso señalando que la señora Nélida Miranda se encuentra amparada por el régimen de transición de que trata la ley 100 de 1993 por acreditar al 1 de abril de 1994 la edad requerida

---

<sup>1</sup> Ver documento 9 del expediente digitalizado.

para pertenecer a dicho régimen, lo que a su consideración, aunado al hecho de que la señora Miranda fungió como empleada pública hasta el día de su retiro del servicio, son condiciones necesarias para que en la liquidación de mesadas correspondientes a su pensión de vejez sean tenidas en cuenta las leyes 33 y 62 de 1985.

Respecto al cambio de posición del tema de que trata la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, sostiene que en cuanto a los procesos en curso surtidos antes de la notificación del citado fallo, el Consejo de Estado no aplicó ni dio alcance al derecho a la igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima por cuanto realizó un cambio abrupto e intempestivo en lo que respecta a la posición unificada, lo cual afecta la expectativa de la señora Nélida Miranda de pensionarse con la inclusión de la totalidad de factores salariales.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta el hecho de que la demanda fue impetrada con anterioridad a la variación producida por el cambio de posición jurisprudencial, el apoderado solicita no aplicar retroactivamente al caso concreto el fallo reciente de unificación jurisprudencial de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

Respecto a los factores para tener en cuenta a la hora de reliquidar la pensión reconocida a la demandante indicó que los mismos deberán ser la totalidad de los devengados por la señora Miranda Palacios teniendo en cuenta la normatividad antes señalada, de conformidad con la definición que hace del término salario y su interpretación más favorable al trabajador. Por último, frente a la prescripción de 5 años que alega señala que este plazo se encuentra señalado en la norma para aquellas obligaciones de carácter parafiscal, como lo son las cotizaciones al sistema de seguridad social.

#### **2.6.2 Alegatos parte demandada:**

Presentó sus alegatos por escrito el cual fue allegado al correo electrónico del juzgado, dentro del cual indicó que para la entidad no es posible reliquidar la prestación en cabeza de la demandante teniendo en cuenta la totalidad de factores devengados dentro del último año de servicios, pues haciendo un recuento de las resoluciones expedidas para el caso de autos, encuentra que para resolver en sede administrativa las pretensiones de la accionante se analizó la concesión de la prestación a la luz de los diversos regímenes aplicables, encontrando más favorable a la accionante la aplicación de la Ley 797 de 2003, tal como se indica en la Resolución GNR 171790 de 14 de junio de 2016.

Adicional a este argumento, esbozó que la Corte Constitucional en sede de control abstracto de constitucionalidad “... *en sentencia SU-230 M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub... (sic)*” estableció que, dentro del régimen de transición, el IBL de los regímenes anteriores no era un aspecto sujeto al mismo, razón por la cual en esta materia se debería acudir a lo dispuesto por el artículo 36 de la ley 100 de 1993.

Seguidamente, luego de transcribir el contenido normativo del artículo 36 de la ley 100 de 1993, insistió en que en ninguno de sus apartes la norma citada regula el régimen de transición para establecer el monto de la liquidación, o remite a la norma anterior más beneficiosa, pero sí indica que las demás condiciones o requisitos aplicables serán los señalados por la ley 100 de 1993.

Refuerza su argumentación luego de hacer una breve referencia a la aplicación del Ingreso Base de Liquidación para indicar nuevamente lo expresado línea arriba, es decir, que el régimen de transición contempla únicamente lo atinente al monto de la pensión, siendo el IBL el señalado por la ley 100 de 1993. A renglón seguido señala varios pronunciamientos de orden jurisprudencial de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado que respaldan esa posición y que a su juicio son vinculantes para los jueces administrativos.

Además, adujo como soporte a la tesis expuesta, que de conformidad con el principio de la Sostenibilidad Fiscal y Financiera de la Nación “*no es posible aplicar automáticamente el mandato de progresividad, pues las decisiones deben buscar que los principios coexistan y se desarrollen de manera armónica, teniendo en cuenta que se dispone de recursos limitados, que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población, buscando la efectividad de los derechos.*”

Esto por cuanto la población en edad pensional ha ido aumentando de manera acelerada, lo que afectaría el presupuesto de la nación atender favorablemente pretensiones como las de la demandante.

Finalmente, y para el caso concreto, concluye que no es posible reliquidar la prestación reconocida a la demandante, teniendo en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados durante el último año de servicio, por cuanto ello discrepa con los lineamientos de orden jurisprudencial aducidos, en las que refirió que aquellas proscriben promediar la base de liquidación con fundamento en la legislación anterior, ya que la misma excluye pronunciarse sobre el IBL aplicable en ese sentido.

En consecuencia, solicita sean denegadas las pretensiones de la demanda.

**2.6.3 Concepto del Ministerio Público:** La delegada del Ministerio Público ante este Despacho, se abstuvo de presentar concepto en el presente asunto.

### **3. CONSIDERACIONES**

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 155 numeral 2º y 156 numeral 2º de la Ley 1437 de 2011, este Juzgado es competente para resolver el conflicto planteado.

#### **3.1 Problema Jurídico.**

Consiste en determinar si hay lugar a declarar la nulidad de las resoluciones GNR 390323 de 26 de diciembre de 2016 y VPB 4759 de 6 de febrero de 2017 por medio de las cuales Colpensiones negó la reliquidación de la pensión de vejez reconocida a la señora Nélica Miranda Palacios con la inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados durante el último año de servicios.

De haber lugar a ello y como consecuencia de lo anterior si la demandante tiene derecho a que se reliquide la prestación reconocida con la inclusión de la totalidad de factores salariales devengados durante el último año de servicio.

Para resolverlo se tendrán en cuenta las premisas fácticas y normativas, lo que al respecto ha señalado el precedente jurisprudencial de Unificación del Consejo de Estado y las alegaciones expuestas.

#### **3.2 - Normas Aplicables Y Unificación Jurisprudencial**

##### **3.2.1 La aplicabilidad del régimen de Transición de la Ley 100 de 1993.**

El régimen de transición en materia pensional consagrado en la ley 100 de 1993 se encuentra regulado por los artículos 36 y 151 de la citada norma. El primero de ellos contempla como supuestos de hecho para la aplicación de la anterior normativa, el tener 40 años o más de edad para los hombres, 35 años o más si son mujeres o 15 o más años de servicios cotizados al momento de entrar en vigor el sistema.

La segunda de las normas establece la vigencia del sistema general de pensiones para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital. Por lo anterior, para determinar la normativa aplicable para la liquidación de la pensión de jubilación ha de establecerse en cada caso si el potencial pensionado goza del régimen anterior o del de transición. Por otro lado, la Ley 797 de 2003 estableció los requisitos para obtener la pensión de vejez<sup>2</sup> y el monto de esta.<sup>3</sup>

Respecto de los factores salariales a tener en cuenta al momento de la liquidación, el Acto Legislativo 01 de 2005, en su inciso 6, introdujo la regla ya consagrada en el artículo 13 de la Ley 100 de 1993, de acuerdo con la cual, para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere

<sup>2</sup> “**ARTÍCULO 90.** El artículo 33 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

**Artículo 33.** Requisitos para obtener la Pensión de Vejez. Para tener el derecho a la Pensión de Vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones:

**1.** Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre. A partir del 10. de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre.

**2.** Haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo. A partir del 1º de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1º de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

**PARÁGRAFO 10.** Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta:

**a)** El número de semanas cotizadas en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones;

**b)** El tiempo de servicio como servidores públicos remunerados, incluyendo los tiempos servidos en regímenes exceptuados;

**c)** El tiempo de servicio como trabajadores vinculados con empleadores que antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 tenían a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión, siempre y cuando la vinculación laboral se encontrara vigente o se haya iniciado con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993.

**d)** El tiempo de servicios como trabajadores vinculados con aquellos empleadores que por omisión no hubieren afiliado al trabajador.

**e)** El número de semanas cotizadas a cajas previsionales del sector privado que antes de la Ley 100 de 1993 tuviesen a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión.

En los casos previstos en los literales b), c), d) y e), el cómputo será procedente siempre y cuando el empleador o la caja, según el caso, trasladen, con base en el cálculo actuarial, la suma correspondiente del trabajador que se afilie, a satisfacción de la entidad administradora, el cual estará representado por un bono o título pensional.

Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte. (...)”

<sup>3</sup> “**ARTÍCULO 10.** El artículo 34 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

**Artículo 34.** Monto de la Pensión de Vejez. El monto mensual de la pensión de vejez, correspondiente a las primeras 1.000 semanas de cotización, será equivalente al 65% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.000 hasta las 1.200 semanas, este porcentaje se incrementará en un 2%, llegando a este tiempo de cotización al 73% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.200 hasta las 1.400, este porcentaje se incrementará en 3% en lugar del 2%, hasta completar un monto máximo del 85% del ingreso base de liquidación.

El valor total de la pensión no podrá ser superior al 85% del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima de que trata el artículo siguiente.

A partir del 1º de enero del año 2004 se aplicarán las siguientes reglas:

El monto mensual de la pensión correspondiente al número de semanas mínimas de cotización requeridas, será del equivalente al 65%, del ingreso base de liquidación de los afiliados. Dicho porcentaje se calculará de acuerdo con la fórmula siguiente:

$r = 65.50 - 0.50 s$ , donde:

$r$  = porcentaje del ingreso de liquidación.

$s$  = número de salarios mínimos legales mensuales vigentes.

A partir del 2004, el monto mensual de la pensión de vejez será un porcentaje que oscilará entre el 65 y el 55% del ingreso base de liquidación de los afiliados, en forma decreciente en función de su nivel de ingresos calculado con base en la fórmula señalada. El 10. de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 semanas. Adicionalmente, el 10. de enero de 2006 se incrementarán en 25 semanas cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

A partir del 2005, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un 1.5% del ingreso base de liquidación, llegando a un monto máximo de pensión entre el 80 y el 70.5% de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el presente artículo. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta (80%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima”.

efectuado las cotizaciones, y en cuanto al régimen de transición, hizo remisión a lo establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el cual expresa que deben mantenerse las prerrogativas del régimen anterior en cuanto a la edad, tiempo de servicio y monto de la pensión o tasa de reemplazo, mientras que el I.B.L. y los factores a aplicar deben ser los consagrados en la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994.

Ahora bien, para determinar el ingreso base de liquidación, se tendrá en cuenta el promedio de los salarios sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión, contados hacia atrás desde la última cotización efectiva realizada o el de toda la vida laboral.

Adicionalmente, el Decreto 758 de 1990 que aprobó el artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990 señala los requisitos para obtener la pensión de vejez<sup>4</sup> y para establecer el monto de la liquidación.<sup>5</sup>

En aplicación de la referida norma, es claro que la señora NÉLIDA MARÍA MIRANDA PALACIOS, hace parte del régimen de transición de la citada norma, pues al momento de entrada en Vigor de la ley 100, esto es, al 1 de abril de 1994 tenía 37 años.<sup>6</sup>

De la misma manera ha quedado establecido que la demandante laboró hasta el día de su retiro como empleada pública, desempeñando el cargo de secretaria ejecutiva 4210-16 de la Planta Global de Personal Administrativa de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP.<sup>7</sup>

### **3.2.2 Sentencia de Unificación del Consejo de Estado:**

El Consejo de Estado en sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018<sup>8</sup>, varió el criterio que venía siendo adoptado de forma consistente y reiterada por la Sección

---

<sup>4</sup> *“ARTÍCULO 12. REQUISITOS DE LA PENSION POR VEJEZ. Tendrán derecho a la pensión de vejez las personas que reúnan los siguientes requisitos:  
a) Sesenta (60) o más años de edad si se es varón o cincuenta y cinco (55) o más años de edad, si se es mujer y, b) Un mínimo de quinientas (500) semanas de cotización pagadas durante los últimos veinte (20) años anteriores al cumplimiento de las edades mínimas, o haber acreditado un número de un mil (1.000) semanas de cotización, sufragadas en cualquier tiempo.”*

<sup>5</sup> *“ARTÍCULO 20. INTEGRACION DE LAS PENSIONES DE INVALIDEZ POR RIESGO COMUN Y DE VEJEZ. Las pensiones de invalidez por riesgo común y por vejez, se integrarán así:  
a) Con una cuantía básica igual al cuarenta y cinco por ciento (45%) del salario mensual de base y,  
b) Con aumentos equivalentes al tres por ciento (3%) del mismo salario mensual de base por cada cincuenta (50) semanas de cotización que el asegurado tuviere acreditadas con posterioridad a las primeras quinientas (500) semanas de cotización. El valor total de la pensión no podrá superar el 90% del salario mensual de base ni ser inferior al salario mínimo legal mensual ni superior a quince veces este mismo salario.”*

<sup>6</sup> Ver documento 02 expediente digitalizado.

<sup>7</sup> Conforme lo acredita constancias agregadas al expediente. ver documento 02.

<sup>8</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de agosto de 2018, proferida dentro del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho, identificado con radicado: 52001-23-33-000-2012-00143-01.

Segunda de esa Corporación, la cual indicaba que los factores enlistados en la Ley 33 de 1985, modificada por la ley 62 del mismo año, no son taxativos, sino que están simplemente enunciados.

Ello era así por cuanto, a juicio del órgano de cierre, podrían existir factores salariales adicionales no contemplados por la norma, los cuales pueden servir de base para realizar cotizaciones al sistema pensional, y que al descartarse afectarían necesariamente el monto de la mesada pensional al momento de su liquidación.<sup>9</sup>

Esa tesis había sido acogida por el alto Tribunal, a partir del sentido y alcance de las expresiones “salario” y “factor salarial”, bajo el entendido que “*constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios*”.

Contrario sensu, la sentencia de unificación de 2018 modificó dicha teoría, aseverando que los factores están enlistados en las normas y que una interpretación basada en los principios de favorabilidad en materia laboral y progresividad como la que venía aplicando la Sección Segunda, traspasa la voluntad del legislador, en razón a que la interpretación enunciativa que sostenía la sentencia de Unificación del 4 de agosto de 2010, va en contravía la taxatividad del listado pretendido por la norma, como también del principio de solidaridad en materia de Seguridad Social, poniendo en peligro a su vez la sostenibilidad fiscal de la nación.

Esta Corporación también concretó el criterio que venía siendo aplicado en cuanto al ingreso base de cotización a que hace referencia el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, señalando que el mismo hace parte del régimen de transición para aquellas personas que sean beneficiarias de este y que se pensionen con las exigencias de edad, tiempo de servicio y la tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985.

En ese contexto, frente a las subreglas promovidas por la citada providencia, el Ingreso Base de Liquidación a aplicar a los beneficiarios del régimen de transición es el siguiente:

- 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

---

<sup>9</sup> Ver Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de Unificación SU de 4 de agosto de 2010,

tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985.

- 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 hiciera 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.

Por lo demás, en torno al supuesto de los elementos salariales a incluir como factor salarial al momento de la liquidación del derecho pensional, solo se tendrán en cuenta aquellos sobre los cuales el afiliado haya cotizado o realizado el aporte y que se encuentren enlistados en el Decreto 1158 de 1994, reglamentario de la Ley 100 de 1993.

### **3.3. Caso Concreto**

Una vez expuestos los argumentos legales y jurisprudenciales el Despacho entra a resolver el caso concreto.

Para el presente caso, se tiene por probado que la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, mediante Resolución GNR 171790 de 14 de junio de 2016 reconoció a favor de la demandante Pensión de Vejez a partir de 1 de julio de 2016 en cuantía de un millón treinta y seis mil noventa y cinco pesos Moneda Corriente (\$1.036.095 MCTE)

También se encuentra acreditado en el expediente que la demandante devengó durante el último año anterior a su retiro los factores de Asignación Básica, Encargo, Auxilio de Transporte, Subsidio de Alimentación, Bonificación por Servicios Prestados, Prima de Servicios, Prima de Navidad, Vacaciones, Prima de vacaciones y Bonificación por Recreación.

No obstante, lo anterior, dentro de la certificación aportada por la entidad<sup>10</sup> se indica que se realizaron los descuentos a salud y pensión sobre los factores contemplados por el artículo 1° del Decreto 1158 de 1994. Así las cosas, la entidad certifica haber cotizado con destino al sistema de seguridad social en pensiones específicamente bajo los factores de asignación básica mensual y bonificación por servicios prestados.

Según lo anterior, es forzoso concluir que se pueda incluir la totalidad de los factores salariales devengados por la demandante teniendo en cuenta que en el expediente no funge prueba alguna que sobre los factores de Encargo, Auxilio de Transporte, Subsidio de Alimentación, Prima de Servicios, Prima de Navidad, Vacaciones, Prima de vacaciones y Bonificación por Recreación se haya cotizado con destino a pensión en el año anterior al retiro del servicio, pues la certificación aportada expone con meridiana claridad que los factores frente a los cuales se realizaron los aportes al sistema de seguridad social fueron aquellos contemplados por el artículo 1 del Decreto 1158 de 1994, mismo que los excluye como base del cálculo para las cotizaciones.

Por lo tanto, NO resulta procedente acceder a las súplicas de la demanda, dado que sólo es posible ordenar la reliquidación de la pensión que goza la demandante, con base en la aplicación de las Leyes 33 y 62 de 1985, y en lo referente al I.B.L. se tendrán en cuenta solo aquellos sobre los cuales se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1° del Decreto 1158 de 1994, de manera que no se puede incluir ningún factor adicional a los ya enlistados en el mencionado artículo. Esto porque con base en lo señalado por el H. Consejo de Estado en la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, sólo se deberán tener en cuenta los factores sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo señalado y el 48 constitucional.

Así las cosas, se negarán las pretensiones de la demanda y, en consecuencia, los Actos administrativos acusados conservan su validez y eficacia al no haber sido desvirtuada la presunción de legalidad que los ampara.

### **3.4 Costas y agencias en derecho**

En este punto se tendrá en consideración la sentencia de la sección segunda del 18 de julio de 2018<sup>11</sup> y de conformidad con lo expresado por la jurisprudencia citada,

---

<sup>10</sup> Visible a folios 47 y 48 del documento 02 del expediente digitalizado.

<sup>11</sup> “a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto a la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” –CCA- a un “objetivo valorativo” –CPACA-

encuentra este Despacho que nos encontramos frente al escenario de una pensionada vencida en juicio a raíz de un cambio sustancial en la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto a la interpretación sobre qué factores deben tenerse en cuenta para efectos de su liquidación o reliquidación pensional, la cual se presenta en desarrollo del trámite procesal.

Por ello y en razón a las actuaciones realizadas en esta instancia y en aplicación del criterio valorativo ya enunciado, se abstendrá de condenar en costas conforme las previsiones del artículo 365 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.** en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de presente providencia.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandante, por las razones indicadas en esta providencia.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, por la Secretaría del Juzgado devuélvase a los interesados el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, excepto los

---

b) Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas; es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

c) Sin embargo se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada en el proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según la parte vencida sea el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura)

e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas

f) La liquidación de las costas (incluidas agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.”

Consejo de estado, Sección segunda, Subsección A, sentencia del 18 de julio de 2018, C.P. William Hernández Gómez; Rad: 68001-23-33-000-2013-00698-01 (3300-14)

causados y hecha la liquidación del proceso y las anotaciones de ley **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**BLANCA LILIANA POVEDA CABEZAS**  
**JUEZ**

**Firmado Por:**

**Blanca Liliana Poveda Cabezas**  
**Juez**  
**Juzgado Administrativo**  
**016**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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

Código de verificación:

**61d5ef3ca3355a69533cdc208f7402957bba28f1d16d6da7af00ed756c6311ed**

Documento generado en 30/09/2021 10:15:05 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**