



Libertad y Orden

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

*Sección Segunda*

*Carrera 57 N° 43-91 – Sede de Despachos Judiciales - CAN  
Juez CATALINA DÍAZ VARGAS*

Bogotá D.C., agosto 28 de 2017

**Sentencia N° 084 de 2017 Sistema Oral**

(Artículo 183 Ley 1437)

Expediente: 11001-33-35-016-2016-00322-00  
Demandante: LUZ MARIELA DE LA TORRE SÁNCHEZ  
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION  
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA  
PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

**Reliquidación Pensión- Ley 33 de 1985**

---

**ASUNTO**

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, dicta la siguiente sentencia que en derecho corresponda, de acuerdo con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011 y conforme la siguiente motivación:

**1.- PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

**LUZ MARIELA DE LA TORRE SÁNCHEZ** solicita a esta Jurisdicción que anule los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. RDP 007762 del 22 de febrero de 2016 y RDP 017132 del 28 de abril de 2016, por medio de las cuales la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP**, le negó el reajuste de su pensión de vejez con la totalidad de factores devengados durante el último año de servicio.

A título de restablecimiento del derecho, solicita que se ordena a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP, reliquidar y pagar en forma indexada, la pensión de vejez con el promedio de la totalidad de factores salariales devengados en el último año de servicios conforme a lo contemplado en las Leyes 33 y 62 de 1985 y en el inciso 2 del artículo 36 de la

Ley 100 de 1993, que se le ordene a la entidad a que dé cumplimiento a la sentencia condenatoria dentro del término previsto en los artículos 192 de la ley 1437 de 2011 y se condene en costas a la entidad demandada (fls. 25-26).

## **2.- HECHOS DE LA DEMANDA**

Se plantean en la demanda en síntesis los siguientes hechos:

La demandante prestó sus servicios al Estado por más de 20 años, siendo su último empleador la Caja Nacional de Previsión Social, en adelante CAJANAL.

CAJANAL le reconoció a la demandante pensión de vejez a través de la Resolución No. RDP 022438 del 21 de julio de 2014, efectiva a partir del 2 de agosto de 2013. Para liquidar tal prestación social la entidad no tuvo en cuenta la totalidad de los factores devengados durante el último año de servicio.

Que mediante petición radicada el 9 de diciembre de 2015 bajo el No. 2015-500514-8498-2, la demandante solicitó ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en adelante UGPP, la reliquidación de su pensión con la inclusión de la totalidad de factores devengados durante el año anterior al retiro del servicio, de conformidad con lo contemplado en la Ley 33 y 62 de 1985.

La anterior petición fue negada por la entidad demandada mediante la Resolución No. RDP 007762 del 22 de febrero de 2016, acto administrativo contra el cual interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por la entidad a través de la Resolución No. 7762 del 22 de febrero de 2016, con la que la entidad confirmó en todas sus partes la resolución recurrida.

La demandante a 1º de abril de 1994 había consolidado en gran medida sus derechos pensionales, lo que la hizo beneficiaria del régimen de transición consagrado en la Ley 100 de 1993 y por lo mismo su pensión debió ser liquidada conforme al régimen anterior esto es la Ley 33 y 62 de 1985.

## **3.- NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Invoca la parte demandante como violadas las siguientes normas:

**Violación de normas constitucionales:** Artículos 2, 13, 25 y 58.

**Violación de normas legales:** Código Sustantivo de Trabajo, artículo 210, Leyes 57 y 153 de 1887, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969, 1045 de 1978, Decreto 1045 de 1978, Ley 33 de 1985 y artículos 36 y 288 de la Ley 100 de 1993.

Sustenta los cargos de violación de los actos administrativos enjuiciados, en que las entidades demandadas han dado aplicación de forma errada al régimen de transición previsto en el artículo 36 de la ley 100 de 1993 y el inciso 3º del mismo artículo, ya que la pensión de jubilación de la accionante fue liquidada con el

Expediente: 2016-00322  
Actor: LUZ MARIE LA DE LA TORRE SÁNCHEZ

promedio de lo cotizado en el tiempo que le hacía falta para el cumplimiento de los requisitos de pensión, en aplicación de lo preceptuado en el Decreto 1158 de 1994.

Indica que la accionante cumple con los requisitos del régimen de transición contemplado en el inciso 2° del artículo 36 de la ley 100 de 1993, por cuanto al 1° de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia de la referida norma, había laborado más de 15 años de servicios al Estado, circunstancia por la cual al estar cobijada en el régimen de transición ya descrito, la edad para acceder a la pensión, el tiempo de servicios el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión deben ser los contenidos en el conjunto normativo anterior a la ley 100 de 1993.

Manifiesta que la entidad demandada interpreta de manera errada el concepto de monto de la pensión, al afirmar que este hace relación únicamente al porcentaje del 75%, pero los factores y la forma de liquidar la pensión son ajenos a éste, pues, contrario a lo entendido por la entidad, el concepto de monto ha sido definido por el Consejo de Estado como la suma del porcentaje, la base liquidable y los factores de salario, por ello, la entidad demandada debió liquidar la pensión de la parte actora con la totalidad de los factores salariales devengados en el año anterior al retiro del servicio y no como lo hizo.

Finalmente, expone jurisprudencia relacionada con el presente asunto y resalta que los actos administrativos proferidos por la entidad accionada transgrede los artículos 2° y 25 de la Constitución Política, que ordena una protección especial a los pensionados por parte del Estado.

#### **4.- Oposición a la demanda por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales-UGPP**

La entidad contestó de manera oportuna la demanda mediante memorial visible a folios 76-92 del expediente, en el que se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda y manifestó que la demandante se encuentra amparada por el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, por lo tanto deben tenerse en cuenta las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, en la que la Corte Constitucional expresó que el IBL no es un aspecto de la transición y que por lo tanto la norma aplicable para la liquidación de las pensiones es la establecida en el régimen general de pensiones (artículo 36, incisos 2 y 3° de la ley 100 de 1993 y los factores salariales indicados en el decreto 1158 de 1994).

Sostiene que el monto de la mesada pensional es el establecido en la ley 33 de 1985, es decir, el 75%, pero el ingreso base de liquidación para obtener el valor de la mesada pensional es el establecido en la ley 100 de 1993, por lo tanto el régimen de transición contempla únicamente el monto y el IBL se rige por la ley 100 de 1993.

Teniendo en cuenta lo anterior, la prestación de la actora fue reconocida con respeto de las normas constitucionales y legales vigentes en el ordenamiento

jurídico colombiano y por lo tanto no hay lugar a acceder a las pretensiones de la demanda.

### **5.- Alegatos de conclusión**

*Alegatos de conclusión de la parte demandante.* Reitera lo expuesto en la demanda, manifiesta que la demandante tiene derecho a la reliquidación de la pensión de vejez teniendo en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicios, conforme a las leyes 33 y 62 de 1985, por reemisión del artículo 36 de la ley 100 de 1993. Solicita que se tengan en cuenta los recientes pronunciamientos sobre el tema por el Consejo de Estado máximo Órgano de ésta jurisdicción.

*Alegatos de conclusión de la entidad demandada.* Solicita se desestimen las pretensiones de la demanda, por cuanto la reliquidación pensional se hizo conforme a las leyes 33 y 62 de 1985, por remisión del artículo 36 de la ley 100 de 1993 y el acto legislativo 01 de 2005, pero con la inclusión de los factores salariales previstos en el decreto 1158 de 1994. Solicita se tenga en cuenta las sentencias de la Corte Constitucional que se han pronunciado sobre lo aquí solicitado.

*El Ministerio Público.* No emitió concepto.

## **6.- CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

### **6.1.- Problema jurídico**

Acordado lo anterior, el litigio se concreta en determinar si la señora Luz Mariela de la Torre Sánchez, por encontrarse amparada por el régimen de transición dispuesto en el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tiene derecho a que su pensión de vejez se reliquide con el 75% de todo lo devengado en el último año de servicios, en aplicación de las Leyes 33 y 62 de 1985 o si por el contrario, la pensión debe ser liquidada con los factores salariales contemplados en el Decreto 1158 de 1994, con el promedio de lo devengado en el tiempo que le hacía falta para cumplir su status pensional o los últimos diez años, el que le resulte más favorable.

Para resolverlo tendremos en cuenta las premisas fácticas, las premisas normativas, las pruebas, las alegaciones de los apoderados y lo que al respecto ha señalado el precedente jurisprudencial.

### **6.2.- Pruebas relevantes que obran en el expediente**

Obran en el expediente las siguientes pruebas que fueron aportadas con la demanda, expedidas por la entidad demandada y que no fueron tachadas de falsas, como a continuación se enuncian:

- 1) La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-UGPP, le reconoció pensión de vejez a

la señora Luz Mariela de la Torre Sánchez mediante la Resolución No. RDP 022438 del 21 de julio de 2014, con cuantía de \$1´491.488, a partir del 2 de agosto de 2013, fecha en la que adquirió su estatus de pensionada, pero con efectos fiscales una vez demostrara el retiro definitivo, (fl.19-22).

- 2) Para el reconocimiento pensional la UGPP tomó como base el 75% sobre un ingreso base de liquidación conformado por los salarios cotizados por la demandante durante el 2 de marzo de 1995 al 1 de marzo de 2005, conforme a lo establecido en el inciso 3, del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 (fl. 19-22).
- 3) El 9 de diciembre de 2015, la señora Luz Mariela de la Torre Sánchez, haciendo uso de su derecho de petición, realizó una solicitud dirigida a la UGPP en la cual pretendía la reliquidación de su pensión de vejez con el 75% de la totalidad de los factores salariales devengados y certificados durante el último año de servicio, que corresponde entre el 02 de marzo de 2004 al 01 de marzo de 2005, en aplicación de lo establecido en el parágrafo 2º, del artículo 1º de la Ley 33, Ley 62 de 1985, Decretos 1045 de 1978, 3135 de 1968, 1848 de 1968, en concordancia con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, (a folios 10-15 del expediente reposa fotocopia simple de la petición con sello de radicado en la entidad).
- 4) La UGPP respondió de manera desfavorable la petición que realizó la demandante mediante la Resolución No. 007762 del 22 de febrero de 2016, aduciendo que al ser la demandante beneficiaria del régimen de transición contemplado en la Ley 100 de 1993, el ingreso base de liquidación pensional debe ser calculado teniendo en cuenta los factores salariales contemplados en el Decreto 1158 de 1994 y con el promedio de lo devengado en el tiempo que le hiciera falta para cumplir su status pensional, los últimos diez años o todo el tiempo si le resulta más favorable, (Fotocopia autenticada a folios 8-9 del expediente).
- 5) El 15 de marzo de 2016, la demandante interpuso recurso de apelación contra la precitada resolución, a fin de obtener la revocatoria de dicho acto y en su lugar obtener la reliquidación de su pensión de vejez incluyendo la totalidad de los factores salariales devengados durante el año anterior al retiro del servicio, (fls. 16-18 del expediente).
- 6) La UGPP a través de la Resolución No. RDP 017132 del 28 de abril de 2016 resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 007762 del 22 de febrero de 2016 confirmando en todas y cada una de sus partes (Fotocopia simple milita a folios 3-5 del expediente).
- 7) La señora Luz Mariela de la Torre Sánchez durante los años 2004 y 2005, devengó los factores de sueldo, bonificación por servicios, prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad, vacaciones y bonificación por recreación, según se evidencia del certificado expedido el 21 de octubre de 2015 por el Coordinador Grupo Administración de Entidades Liquidadas obrante a folio 23 del expediente.

## 6.3.- Normas aplicables al caso y el precedente jurisprudencial

### 6.3.1.- Seguridad social en pensiones con anterioridad y posterioridad de la Ley 100 de 1993

Por primera vez el concepto de seguridad social fue introducido en Colombia en 1936 en la Constitución de la época, en estos términos: “*La asistencia pública es función social del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar.*” Desde entonces la seguridad social se previó como garantía constitucional y deber del Estado frente a sus ciudadanos y se ordenó al legislador reglamentar la forma cómo se prestaría la asistencia por parte de los particulares y del Estado directamente.

De igual forma, a partir de la ratificación de algunos instrumentos internacionales<sup>1</sup> se debían implementar medidas tendientes a asegurar a todas las personas la protección frente a las contingencias que les afectaran en materia de seguridad social en pensiones, al considerarlas como un derecho humano. Así mismo, el Estado se comprometió a desarrollar una legislación interna que promoviera las condiciones mínimas de previsión social.

Para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos se expidieron diversas disposiciones que reglamentaron las relaciones de los empleadores con los trabajadores en materia pensional tanto del sector público como del privado a través de la Ley 6<sup>a</sup> de 1945,<sup>2</sup> Ley 4<sup>a</sup> de 1966,<sup>3</sup> Decreto 3135 de 1968,<sup>4</sup> Ley 33 de 1985,<sup>5</sup> Ley 71 de 1988,<sup>6</sup> y artículo 260<sup>7</sup> del Código Sustantivo del Trabajo.

La atención en seguridad social comenzó en los años 1945 y 1946, con la creación de Caja Nacional de Previsión (CAJANAL), las cajas de previsión del orden departamental y municipal; se creó el seguro social obligatorio<sup>8</sup> y el Instituto de Seguros Sociales, entidad que, a partir del año de 1967, asumió el reconocimiento

<sup>1</sup> Los instrumentos internacionales que consagran el derecho a la seguridad social y que crean obligaciones sobre la materia al Estado colombiano, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, los Convenios No. 102 y 128 sobre la Seguridad Social, adoptados en 1952 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por Colombia mediante la Ley 22 de 1981, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por Colombia mediante la Ley 146 de 1994, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- “Protocolo de San Salvador”, aprobado por Colombia mediante la Ley 1319 de 1996.

<sup>2</sup> Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo. Este cuerpo normativo es considerado como el primer Estatuto Orgánico del Trabajo con el fin de reglamentar las relaciones de los empleadores con los trabajadores.

<sup>3</sup> Por la cual se provee de nuevos recursos a la Caja Nacional de Previsión Social, se reajustan las pensiones de jubilación e invalidez y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales.

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

<sup>6</sup> Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones.

<sup>7</sup> ARTÍCULO 260. DERECHO A PENSIÓN. 1. Todo trabajador que preste servicios a una misma empresa de capital de ochocientos mil pesos (\$ 800.000) o superior, que llegue o haya llegado a los cincuenta y cinco (55) años de edad, si es varón, o a los cincuenta (50) años si es mujer, después de veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este Código, tiene derecho a una pensión mensual vitalicia de jubilación o pensión de vejez, equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de los salarios devengados en el último año de servicio. 2. El trabajador que se retire o sea retirado del servicio sin haber cumplido la edad expresada tiene derecho a la pensión al llegar a dicha edad, siempre que haya cumplido el requisito de los veinte (20) años de servicio.

<sup>8</sup> Mediante la Ley 90 de 1946.

del riesgo de vejez y la sustitución de las pensiones de jubilación que estaban a cargo de los empleadores.

Particularmente, el régimen pensional general de los empleados públicos estaba consagrado en la **Ley 33 de 1985**,<sup>9</sup> la cual dispuso que los empleados públicos que hayan laborado por más de 20 años continuos o discontinuos y que cumplan 55 años de edad, tienen derecho a que les sea reconocida una pensión vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que devengó durante el año anterior al retiro del servicio. El artículo 3º de esta norma determinó que la base de liquidación de los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial estaba constituida por los siguientes factores: **“asignación básica, gastos de representación, prima de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio. En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aporte”**<sup>10</sup>.

La función social del aseguramiento que introdujo la Constitución de 1936, también se vio plasmada en la Constitución Política de 1991, a partir del artículo 48 garantiza el derecho irrenunciable de todos los habitantes a la seguridad social, disposición que a su vez, le otorga a la seguridad social la condición de servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia,<sup>11</sup> universalidad,<sup>12</sup> solidaridad<sup>13</sup> y sostenibilidad fiscal que permita la “ampliación de la cobertura, que hace referencia al deber del Estado de extender el sistema para cubrir a un mayor número de personas y brindar más y mejores prestaciones para proteger a la población frente a las contingencias previstas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.”<sup>14</sup>

La seguridad social, por mandato constitucional, reconoce el derecho a la pensión<sup>15</sup> mediante el amparo de las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte. Aunado a lo anterior, el constituyente le otorgó al legislador la potestad de determinar los casos “en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos

<sup>9</sup> Modificada por la Ley 62 de 1985.

<sup>10</sup> Artículo 3 de la Ley 33 de 1985, modificado por la Ley 62 de 1985.

<sup>11</sup> Demanda el mejor uso de los recursos disponibles con miras a lograr los fines del sistema y elevar el bienestar de los afiliados y la población en general. Sentencia C-258 de 2013.

<sup>12</sup> Se refiere al deber del Estado de garantizar el derecho y servicio de seguridad social a todas las personas sin discriminación. *Ibid.*

<sup>13</sup> Además de aludir a la obligación de contribuir a la financiación del sistema de acuerdo con las propias capacidades, guarda relación con la obligación de socorrer a los sectores más débiles y vulnerables, lo que en el sistema de pensiones se manifiesta, por ejemplo, en la existencia de mecanismos que permiten a las personas de más bajos ingresos –tanto de la generación actual como de otras generaciones– acceder a una pensión mínima. *Ibid.*

<sup>14</sup> Sentencia C-258 de 2013.

<sup>15</sup> Otras normas constitucionales con incidencia directa sobre las pensiones son el artículo 46, referido a la protección de las personas de la tercera edad; el artículo 47, que trata de la protección especial a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, y los artículos 43 y 53, que consagran la protección especial de la mujer y de la maternidad. Indirectamente, el derecho humano a la pensión se relaciona con otras garantías constitucionales, como ocurre con el derecho a la vida digna (art. 11 CP), a la igualdad material (art. 13 CP), a presentar peticiones respetuosas (art. 23 CP) y al debido proceso (art. 29 CP). Por último, el artículo 334 de la Constitución Política establece que el Estado intervendrá en la economía, en aras de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y de asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”. Adicionalmente, el artículo 53 le impone al Estado la obligación de garantizar “el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”.

Posterior a la nueva Carta Política, se profirió la Ley 100 de 1993<sup>16</sup>, el cual tiene por objeto garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones consagradas en la ley. En la exposición de motivos de la citada ley, se destaca que se requería una reforma estructural al sistema, principalmente, por cuanto era necesario eliminar la disparidad existente entre los regímenes pensionales, buscando resolver el problema más serio del régimen de pensiones de Colombia, que consistía en sus altos niveles de desprotección de la vejez dada la baja cobertura de las pensiones, que para ese año era de tan solo el 20,2%. Bajo tales circunstancias, con el nuevo modelo de aseguramiento se daría inicio a un *proceso que permitirá extender la protección pensional a la tercera edad que no ha podido acceder a los sistemas pensionales basados en contribuciones obligatorias de asalariados y sus empleadores, mediante la creación de un auxilio monetario de hasta medio salario mínimo mensual para los pobres que tengan edad superior o igual a los 70 años*. En síntesis, la exposición de motivos de la Ley 100 de 1993 determinó que el sistema de seguridad social era deficiente en razón a que el modelo<sup>17</sup> que imperaba era inequitativo, tenía baja cobertura, era inviable financieramente y estaba desequilibrado.

A partir de la Ley 100 de 1993 se propuso adelantar un aseguramiento de toda la población en general, para lo cual se debe aplicar los principios constitucionales de eficiencia, universalidad, solidaridad y sostenibilidad fiscal, sin desconocer algunos derechos de quienes estaban próximos a cumplir con los requisitos para acceder a la pensión con los regímenes anteriores a la vigencia del Sistema General de Seguridad Social, para ello el artículo 36 reguló el siguiente régimen de transición, como se enuncia:

**“La edad** para acceder a la pensión de vejez, **el tiempo** de servicio o el número de semanas cotizadas, y **el monto** de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios

<sup>16</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>17</sup> 1. El sistema vigente, en sus actuales condiciones, no es financieramente viable y produce un impacto económico desfavorable, es fundamentalmente inequitativo, y de imposible expansión para ampliar cobertura. Las deficiencias son estructurales, y no se superan con ajustes administrativos, o de las cotizaciones y beneficios, y por lo tanto se requiere un régimen enteramente distinto.

2. La sustitución del régimen pensional vigente por el basado en la capitalización individual conlleva un proceso de transición en el cual se mantiene un subsistema totalmente público, que requiere reformas sustanciales para ser financiable y para ser equilibrado con respecto al nuevo. Con ello se respetan derechos adquiridos y se gradúan las modificaciones, dado el carácter de largo plazo de las obligaciones y reglas del juego de los sistemas pensionales.

Aun cuando la transición tome un largo plazo, el proceso, debe iniciarse inmediatamente, para minimizar el costo económico y fiscal de la reforma, y los efectos redistributivos desfavorables del aplazamiento.

3. Las pensiones actualmente garantizadas no son sostenibles a las tasas vigentes de cotización. Lo que ha venido ocurriendo es la acumulación de una gigantesca deuda que ya no sería pagable subiendo indefinidamente las cotizaciones en un sistema sin reservas, porque en unos años se excedería el costo de las prestaciones, y se generaría pérdida de competitividad, desempleo, informalización del empleo, y evasión. Es necesario por lo tanto, elevar las cotizaciones, pero ello sólo hasta el nivel del costo de largo plazo de las prestaciones, lo cual no es sin embargo suficiente para pagar la deuda acumulada.

cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley". (Subraya del Juzgado).

De tal forma que, los funcionarios y empleados públicos que cumplieran dichos requisitos les respetaría la edad el tiempo y el monto del régimen que le fuera aplicable. La pensión se calcularía con aquellos factores que taxativamente se encontraban enlistados en las normas que regulaban la materia, sobre los cuales hubiere cotizado el empleado, en los últimos 10 años de servicio o en el tiempo que le hiciera falta para adquirir el derecho. Con tal información, al momento de efectuarse el reconocimiento pensional se debía promediar los emolumentos percibidos y reconocer una pensión desde el 75% y hasta el 85%, dependiendo del tiempo que tuviera el individuo laborando al servicio del Estado.

El término "Ingreso Base de Liquidación (IBL)", se menciona por primera vez en el artículo 21<sup>18</sup> de la Ley 100 de 1993 y se entiende como el cálculo del promedio de los factores sobre los que debe efectuarse las cotizaciones de los servidores públicos. En concreto el artículo 6 del Decreto 691 de 1994 (modificado por el artículo 1º del Decreto 1158 de 1994), lo definen en los siguientes términos:

"ARTICULO 6: "Base de Cotización". El salario mensual base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores: a) La asignación básica mensual; b) Los gastos de representación; c) La prima técnica, cuando sea factor de salario; d) Las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario; e) La remuneración por trabajo dominical o festivo; f) La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna; g) La bonificación por servicios prestados (...)"

Frente al nuevo régimen de transición la Corte Constitucional y el Consejo de Estado sostienen criterios interpretativos radicalmente ambivalentes, pues, no han unificado las condiciones que debían tenerse en cuenta en el régimen de transición, en relación con los factores salariales y el tiempo que será tenido en cuenta para liquidar la pensión, como veremos a continuación.

La Corte Constitucional por aplicación de los principios y criterios constitucionales de solidaridad, orden justo y de sostenibilidad financiera y fiscal

<sup>18</sup> ARTÍCULO 21. INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN. Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta ley, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si este fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

Cuando el promedio del ingreso base, ajustado por inflación, calculado sobre los ingresos de toda la vida laboral del trabajador, resulte superior al previsto en el inciso anterior, el trabajador podrá optar por este sistema, siempre y cuando haya cotizado 1250 semanas como mínimo.

del Sistema General de Participaciones, en sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016 y recientemente la SU-395 de 2017, fijó el precedente que debe ser aplicado a todos los beneficiarios de regímenes especiales, en cuanto al monto y el ingreso base de liquidación en el marco del régimen de transición, y por ende, se sentaron las bases de interpretación del régimen de transición contenido artículo 36 de la Ley 100/93, que mantiene algunos conceptos del régimen anterior (edad, tiempo y monto). En términos generales sostiene la jurisprudencia constitucional que a los beneficiarios del régimen de transición se les debe aplicar el ingreso base de liquidación (IBL) establecido en el artículo 21 y el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es decir, el que corresponde al promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez años anteriores al reconocimiento pensional, debido a que es la interpretación normativa que mejor se ajusta a los principios constitucionales de equidad, eficiencia y solidaridad del artículo 48 Superior, a la cláusula de Estado Social de Derecho, y que evita los posibles casos de evasión y fraude al sistema. Además, sostiene el alto Tribunal que la liquidación de pensiones de regímenes especiales no puede incluir todos los factores salariales, en tanto solo deben incorporarse aquellos que sean directamente remunerativos del servicio sobre los cuales los beneficiarios hayan realizado los correspondientes aportes.

Concretamente, en la sentencia C-258 de 2013, la Sala Plena del Tribunal constitucional encontró, entre otros asuntos, que el 81% de los subsidios estatales se dirigen a atender el pasivo pensional del 20% en mejor condición socio-económica, mientras que al 40% más pobre no le llega ni al 2%; la regla que se viene aplicando de Ingreso Base de Liquidación conduce a la concesión de beneficios manifiestamente desproporcionados, pues condujo a pensiones de una cuantía muy elevada que sólo podían ser financiadas con subsidios públicos más altos, también impone un sacrificio claramente desproporcionado de los principios y finalidades de la seguridad social

Por su parte, en sus pronunciamientos la jurisprudencia del Consejo de Estado inicialmente, consideró que para liquidar las pensiones de los beneficiarios de las Leyes 33 y 62 de 1985, en virtud del régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993, debía tenerse en cuenta tan solo los factores taxativamente enlistados en la ley, y si se hubiesen realizado descuentos a otros factores no indicados en la normatividad, debía devolverse los aportes al pensionado.

Más tarde, el Consejo de Estado, en Sala Plena de la Sección Segunda, mediante Sentencia del 04 de agosto de 2010, Consejero Ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, unificó las tesis antagonicas que tenían las Subsecciones A y B a la hora de resolver sobre la reliquidación de la pensiones al amparo de las Leyes 33 y 62 de 1985<sup>19</sup>, consolidó su interpretación sobre el tema, precisando que se debían incluir todas las sumas que habitual y periódicamente hubiese percibido el titular del derecho pensional

---

<sup>19</sup> Expediente 25000232500020060750901 Número interno 0112 2009. Sala Plena del Consejo de Estado. C.P. Víctor Alvarado, Actor Luis Mario Velandia. Al decidir el recurso de apelación dentro de la acción de nulidad y restablecimiento de la referencia unificó las distintas tesis que tenían las Subsecciones A y B a la hora de resolver sobre la reliquidación de la pensiones. Ratificada por la Sección Segunda de dicha Corporación en sentencia del 25 de febrero de 2016 dictada con criterio de unificación dentro del proceso No. 25000234200020130154101

Expediente: 2016-00322

Actor: LUZ MARIELA DE LA TORRE SÁNCHEZ

en el último año de servicio, sin importar si se hubiere cotizado sobre los mismos o su taxatividad, salvo que estuviese expresamente prohibido por la ley su inclusión como factor salarial.

En la sentencia de tutela proferida el 25 de febrero de 2016 por la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>20</sup> mediante la cual revocó la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia argumentando que el régimen de transición que establece el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, excluye el ingreso base de liquidación – IBL, por ser un ítem que no está cobijado por este régimen. Al efecto sostuvo que: “... la Sección debe indicar que cambia así su postura sobre la materia y entiende que frente a criterios o posturas divergentes entre la Corte Constitucional y otra Alta Corporación, han de prevalecer los del Tribunal Constitucional, contenidos únicamente en sentencias de constitucionalidad y de unificación en tutela, siempre que la *ratio decidendi* se aplique al caso concreto y, por tanto, su desconocimiento configura el defecto de violación del precedente (...)”

La anterior decisión fue revocada en fallo de tutela del 15 de diciembre de 2016 proferido por la Sección Quinta del Consejo de Estado en amparo a los derechos invocados por la UGPP y ordenó a la Sección Segunda de dicha Corporación, proferir en un término de 10 días una nueva decisión de acuerdo a los lineamientos trazados en la misma, al concluir que la sentencia de unificación del 25 de febrero de 2016<sup>21</sup> “(...) *dictada por la autoridad judicial accionada -Sección Segunda de esta Corporación, desconoció las reglas que respecto el tema bajo estudio, fijó la Corte Constitucional en la sentencia SU 230 de 2015; jurisprudencia que conforme a los argumentos expuestos en párrafos precedentes, era de obligatorio cumplimiento por el la Sección Segunda del Consejo de Estado y la cual estaba vigente para fecha en que se profirió el fallo acusado (...)*”. Esta decisión deja sin efectos el referido pronunciamiento del Consejo de Estado, demostrando su posición respecto a la obligatoriedad de acatar el precedente de la jurisdicción constitucional.

Adicionalmente, cabe precisar que en cumplimiento de dicha sentencia de tutela, la Sección Segunda del Consejo de Estado el día 9 de febrero de 2017<sup>22</sup>, dictó sentencia de reemplazo de la de unificación proferida el 25 de febrero de 2016, dando aplicación al criterio interpretativo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, fijado por la Corte Constitucional.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicación número: 11001-03-15-000-2016-00103-00(AC). Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

<sup>21</sup> La cual fue reemplazada con la sentencia del 9 de febrero de 2017, en virtud de una sentencia de tutela proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 15 de diciembre de 2016 (rad. 11001-03-15-000-2016-01334-01), que amparó el derecho al debido proceso de la UGPP y ordenó a la sección segunda proferir una nueva sentencia en reemplazo de la de unificación, de fecha 25 de febrero de 2016, por haber desconocido el precedente fijado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-230 de 2015.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Radicado N° 2500023420002013015.1101. consejero ponente: Cesar Palomino Cortés. Más allá de las elucubraciones expuestas en esa sentencias, en las cuales el Consejo de Estado manifestó, en síntesis, que el sentido de esa decisión era solo en cumplimiento de la sentencia de tutela proferida por la Sección Quinta de esa Corporación, pero que su tesis quedaba inalterada, en el sentido de reafirmar lo expuesto en la sentencia de unificación de fecha 4 de agosto de 2010.

Ahora, resulta pertinente mencionar que si bien la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia de tutela de fecha 6 de abril de 2017<sup>23</sup>, en un caso donde se estudiaba el desconocimiento del precedente sentado por la Corte Constitucional en las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, adoptó como sub-regla jurisprudencial aplicable a ese caso, el sub-argumento expuesto por la Corte en la sentencia T-615 de 2016, consistente en que las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 no son aplicables a las personas que consolidaron su status pensional antes de que estas fueran expedidas. Lo cierto es que la misma Corte en auto N° 229 del 10 de mayo de 2017, declaró la nulidad del anterior fallo de tutela, al considerar que en esta no se tuvo en cuenta el precedente jurisprudencial trazado en las sentencias C-258/13, SU 230/15 y SU-405/16, según las cuales el IBL de los beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 no puede ser el estipulado en el sistema pensional anterior al cual se encontraban afiliados, sino el previsto en el inciso tercero de esa norma y, advirtió sobre la obligación de acatar la línea jurisprudencial de las decisiones emitidas por la Sala Plena, cuando se analizan asuntos similares a los decididos con anterioridad, debido a que no hacerlo así, quebranta la confianza legítima puesto que se sorprende a los ciudadanos con providencias inesperadas e imprevistas.

En razón de lo anterior, si bien este Despacho en anteriores casos similares al presente venía acogiendo la tesis del Consejo de Estado de aplicar en forma integral el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por considerar aplicable el inciso segundo de dicha norma, para lo cual se apoyaba en el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2010, lo cierto es que se modifica dicho criterio conforme a lo interpretado por la Corte Constitucional en las referidas sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016 y recientemente la SU-395 de 2017, las cuales se hacen obligatorias para esta Dependencia Judicial, pues de lo contrario, no solo se desconocería las órdenes impartidas a los jueces por dicho órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, sino la constitucionalización que ha revestido el derecho Colombiano desde el año 1991 y la naturaleza superior que ostenta dicha Corporación como intérprete autorizado de la Constitución.

### **6.3.2.- De la obligatoriedad del precedente constitucional**

En reiteradas oportunidades, el Tribunal Constitucional define el precedente judicial como *“la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”*<sup>24</sup>. Asimismo, la doctrina precisa que es un mecanismo jurisdiccional que tiene su origen en el principio *stare decisis* o estar a lo decidido, el cual consiste en la aplicación de criterios adoptados en decisiones anteriores a casos que se presenten en situaciones posteriores y con circunstancias similares.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, radicación N° 11001-03-15-000-2016-03241-01(AC), consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>24</sup> Sentencia SU -053 de 2015.

<sup>25</sup> “El Precedente Constitucional teoría y praxis”, Editorial Ibáñez S.A.S, 2013. Definición citada en la sentencia T-460 de 2016.

Aunque la Constitución Política (artículo 230) haya considerado a la jurisprudencia como un criterio auxiliar, esto no es absoluto, máxime cuando es el intérprete autorizado de la Carta, el que le otorga un efecto vinculante. El sometimiento de los jueces al precedente es tratado, en una primera instancia, desde el punto de vista jurisprudencial, y posteriormente, de manera paulatina, se ha positivizando en las nuevas legislaciones. Un ejemplo de lo primero, es la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando estas “desconocen el precedente”<sup>26</sup>

De acuerdo con este precepto de la Constitución Política, los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, en ese orden, tienen una autonomía interpretativa e independencia para fallar, pero deben hacerlo dentro de los parámetros que les presenta la ley. Sobre la obligatoriedad de observar el precedente, la Corte Constitucional en sentencia SU-230 de 2015 sostuvo que partiendo del artículo 230 superior que:

“(…) el concepto de ‘ley’ ha sido interpretado por la jurisprudencia de la Corte desde un sentido amplio, es decir, la ley no es sólo aquella emitida por el legislador, sino además comprende todas las fuentes del derecho incluidas las sentencias que interpretan la Constitución como norma de normas, el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia de los órganos de cierre de cada jurisdicción<sup>27</sup>.

... El precedente es una figura que tiene como objetivo principal garantizar la confianza en las decisiones de los jueces a la luz de los principios de seguridad jurídica<sup>28</sup>, igualdad, buena fe y confianza legítima que rigen el ordenamiento constitucional. En otras palabras, la independencia interpretativa es un principio relevante, pero se encuentra vinculado con el respeto a la igualdad<sup>29</sup> en la aplicación de la ley y por otras prescripciones constitucionales<sup>30</sup>. En palabras de la Corte Constitucional: ‘La fuerza vinculante del precedente en el ordenamiento jurídico colombiano, se explica entonces, al menos, por cuatro razones

<sup>26</sup> Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

- Cita Original: En palabras de la Corte Constitucional: “La misma Corte Suprema de Justicia también ha señalado que la adopción de la Constitución de 1991 produjo un cambio en la percepción del derecho y particularmente del sentido de la expresión “ley”, pues la Constitución se convierte en una verdadera norma jurídica que debe servir como parámetro de control de validez de las decisiones judiciales y como guía de interpretación de las normas de inferior jerarquía”. Cfr. Sentencia C-372 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>28</sup> Cita Original: Sobre este principio, es posible afirmar que el respeto del precedente se funda, principalmente, en el deber de un juez de fallar casos que presenten elementos fácticos y puntos en derecho similares, de manera igual, y no sorprender a los ciudadanos que acuden a la justicia, en virtud del respeto del principio de igualdad y la coherencia y estabilidad en el ordenamiento jurídico. Por ello, un juez, en el caso en que lo encuentre necesario, si se aparta de una decisión anterior aplicable al caso que tiene bajo conocimiento, debe justificar la nueva postura y descalificar las otras consideraciones que han sido base de anteriores decisiones.

<sup>29</sup> Cita Original: La sentencia C-104 de 1993 con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, estableció el punto de partida jurisprudencial en relación con el derecho a la igualdad y las decisiones judiciales en los siguientes términos: “El artículo 229 de la Carta debe ser considerado con el artículo 13 idem. de tal manera que el derecho a “acceder” igualitariamente ante los jueces implica no sólo la idéntica oportunidad de ingresar a los estrados judiciales sino también el idéntico tratamiento que tiene derecho a recibirse por parte de los jueces y tribunales en situaciones similares”.

<sup>30</sup> Cita Original: Ver sentencia T-683 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, “La actividad judicial supone la interpretación permanente de las disposiciones jurídicas, aspecto que implica que el funcionario determine en cada proceso la norma que se aplicará al caso concreto. En ese sentido los diversos jueces pueden tener comprensiones diferentes del contenido de una misma prescripción jurídica y derivar de ella, por esta razón, efectos distintos”.

principales: (i) en virtud del principio de igualdad en la aplicación de la ley (artículo 13 C.P.), que exige tratar de manera igual situaciones sustancialmente iguales; (ii) por razones de seguridad jurídica, ya que las decisiones judiciales debe ser 'razonablemente previsibles'; (iii) en atención a los principios de buena fe y de confianza legítima (artículo 84 C.P.), que demandan respetar las expectativas generadas por las reglas judiciales en la comunidad; y finalmente, (iv) por razones de rigor judicial, en la medida en que es necesario un mínimo de coherencia en el sistema jurídico<sup>31</sup>.

... la respuesta del precedente es la solución más razonable que existe hasta ese momento al problema jurídico que se presenta, y en esa medida, si un juez, ante circunstancias similares, decide apartarse debe tener unas mejores y más razonables razones que las que hasta ahora han formado la solución para el mismo problema jurídico o similares. En ese orden la doctrina ha establecido como precedente: 'tratar las decisiones previas como enunciados autoritativos del derecho que funcionan como buenas razones para decisiones subsecuentes' y exigir de tribunales específicos que consideren ciertas decisiones previas, sobre todo las de las altas cortes, como una razón vinculante<sup>32</sup> (...)"

De igual manera, es clara la obligatoriedad que tienen los operadores jurídicos de observar el precedente en los términos que señala el artículo 7º de la Ley 1564 de 2012, así: *"Legalidad. Los jueces, en sus providencias, están sometidos al imperio de la ley. Deberán tener en cuenta, además, la equidad, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina. Pero Cuando el juez se aparte de la doctrina probable, estará obligado a exponer clara y razonadamente los fundamentos jurídicos que justifican su decisión. De la misma manera procederá cuando cambie de criterio en relación con sus decisiones en casos análogos."*

En la jurisdicción contencioso administrativa, la obligatoriedad de observar el precedente por parte del juez, se refleja en el denominado recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia reglamentado en los artículos 256 a 268 de la Ley 1437 de 2011, que permite a los ciudadanos incoar tal recurso frente a una sentencia impugnada que contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado, al efecto deberá reunir ciertas características determinadas. Así mismo, conforme con lo previsto en los artículos 10 y 102 *ibídem*, donde se impone a todas las autoridades el deber de aplicar uniformemente las normas y la jurisprudencia y, de extender los efectos de la misma, al momento de resolver los asuntos de su

<sup>31</sup> Cita Original: Cfr. Sentencia T-049 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Entre otras, sentencias T-086 de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-161 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>32</sup> Cita original: Ver J. Bell. "Sources of Law", en P. Birks (ed.) English Private Law, 1, Oxford University Press, pp. 1-29 (2000). Citado por Bernal Pulido, Carlos. "El precedente en Colombia", Revista de derecho del Estado. Universidad Externado de Colombia, páginas 81-94 (2008). Ver en el mismo sentido, "American Law In a Global Context. The Basics", Sheppard, Steve, Fletcher, George P. Pg. 80-83. (2005) "Casos que establecen una regla en la interpretación de una norma o situación concreta. Esto se identifica con los hechos, el problema jurídico, las consideraciones que sustentan y son relevantes para la decisión, y la solución que se declara para el caso. Para identificar un caso como precedente: stare decisis (casos previos que vinculan como precedente), ratio decidendi (la razón de ser de la decisión), obiter dicta (argumentos por decir que no son la razón de ser de la decisión ni son vinculantes para decisiones posteriores)" (traducción libre). "American Law In a Global Context. The Basics", Sheppard, Steve, Fletcher, George P. Pg. 80-83. (2005)

Expediente: 2016-00322

Actor: LUZ MARIELA DE LA TORRE SÁNCHEZ

competencia, en cuyas situaciones se tengan iguales supuestos fácticos y jurídicos, para lo cual el funcionario público competente debe tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas, ello sin perjuicio de observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

La obligatoriedad de observar el precedente, también se evidenció en la exequibilidad condicionada declarada por la Corte Constitucional con relación a los artículos 10<sup>33</sup> y 102<sup>34</sup> *ibídem*, a través de las sentencias C-634 y C-816 de 2011, respectivamente, la Corte determinó que dichas normas ordenan a las autoridades administrativas la extensión de los efectos de sentencias de unificación del Consejo de Estado que reconocen un derecho, a las personas solicitantes que se hallen en la misma situación jurídica en ella decidida.<sup>35</sup>

En resumen, con el fin de garantizar la seguridad jurídica, los jueces para resolver los asuntos de su competencia, deben aplicar además de la ley, y de manera preferente, el precedente establecido por la Corte Constitucional para un determinado caso, pues dicho precedente está cimentado en los artículos 230 y 241 de la Constitución Política, que otorgó a esa Corporación la función de salvaguardar la Carta como norma de normas. Por esta razón, si se desconoce el alcance de los fallos constitucionales vinculantes se *“(...) genera en el ordenamiento jurídico colombiano una evidente falta de coherencia y de conexión concreta con la Constitución, que finalmente se traduce en contradicciones ilógicas entre la normatividad y la Carta, que dificultan la unidad intrínseca del sistema, y afectan la seguridad jurídica. Con ello se perturba además la eficiencia y eficacia institucional en su conjunto, en la medida en que se multiplica innecesariamente la gestión de las autoridades judiciales, más aún cuando en definitiva, la Constitución tiene una fuerza constitucional preeminente que no puede ser negada en nuestra actual organización jurídica (...)”*.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, sentencia C-634 de 2011, declaro exequible dicho artículo en el entendido que “las autoridades tendrán en cuenta, junto con las decisiones de unificación del Consejo de Estado y manera preferente, en razón de la jerarquía del sistema de fuentes previsto en la Carta y la vigencia del principio de supremacía constitucional, las decisiones de la Corte que interpreten las normas superiores aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

<sup>34</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 816 de 2011 “(...) Declarar EXEQUIBLES el inciso primero y el inciso séptimo del artículo 102 de la ley 1437 de 2011, entendiéndose que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia (...)”

<sup>35</sup> La corte indicó que ello es procedente: “Con base en lo siguiente: 1. Las autoridades administrativas solo pueden ejercer las funciones atribuidas por la Constitución y la ley (CP 121) en la forma allí prevista (CP 123.2). Igualmente, la función administrativa tiene por objeto el servicio de los intereses generales y se adelanta con fundamento en reglas de igualdad -entre otras- (CP 209), que implica un deber de trato igualitario a las personas en el reconocimiento y protección de sus derechos. 2. Al establecerse para las autoridades administrativas el deber legal de extensión de las sentencias de unificación del Consejo de Estado que reconocen un derecho, tales autoridades deben proceder a la aplicación de tales precedentes jurisprudenciales, en desarrollo del principio de igualdad en el trato debido a los ciudadanos por las autoridades, y en observancia del propio principio de legalidad que basa tal deber de cumplimiento en la voluntad del Legislador. 3. El deber legal de extensión jurisprudencial, dispuesto en la norma demandada, no desconoce la preeminencia de la Legislación como fuente de derecho para ejercer su función conforme a la Ley, al punto que la misma se halla en posibilidad de abstenerse de aplicar el precedente contenido en la sentencia de unificación del Consejo de Estado y negarse a la extensión de tal jurisprudencia -conforme a la ley-, apartamiento administrativo que tendrá que ser expreso y razonado.” C-816 de 2011.

### 6.3.3.- Conclusiones

Después de 25 años de promulgada la Carta Política, es evidente que el sistema de seguridad social fracasó en el aseguramiento universal, de esta forma se evidenció en el estudio 'Misión Colombia Envejece'<sup>36</sup>, elaborado por Fedesarrollo y la Fundación Saldarriaga Concha el acceso a una pensión en Colombia es un asunto cada vez más difícil, pues las posibilidades de acceder a esta prestación comienzan a ser inalcanzables para un significativo sector de la población. El estudio concluye que, de no emprenderse acciones efectivas, en el año 2050 el 85 por ciento de las personas mayores de 65 años **no tendrá pensión** de jubilación. Dice el estudio que esta situación ha sido propiciada por el sistema pensional y la alta informalidad en el mercado laboral, situación que tiende a salirse de control por cuenta de la falta de cobertura y de equidad en los subsidios, lo que, a la postre, genera más desigualdad y va en contra del bienestar de los adultos mayores. Ello sumado a que en Colombia las pensiones se van para las personas con los ingresos más altos. Hay que ayudar a los que ganan menos

En reciente investigación adelantada por la Universidad Externado, titulada "Participación de los adultos mayores en las economías de mercado y del hogar en Colombia"<sup>37</sup> encontró que los adultos mayores permanecen laboralmente activos debido a los bajos ingresos personales sus trabajos son predominantemente informales (85%) y mayoritariamente independientes (76%) en actividades agrícolas (29%) y comerciales (25%). La investigación da cuenta que apenas el 25% de las personas de la tercera edad gozan de una pensión y que el 47% tiene ingresos propios, laborales y no laborales. También se concluyó el estudio que en el 2050 el 85 % de los adultos mayores no tendrán pensión.

La Procuraduría General de la Nación en 2012 financió al CID de la Universidad Nacional, un estudio que evidencia la inequidad del sistema pensional que da cuenta de que se destinaron 29 billones de pesos presupuesto nacional al pago de pensiones del régimen de prima media. Más de la mitad de los pensionados que están en el régimen de prima media, es decir unos 749.000 de un total de 1,2 millones de personas, no llegan a recibir dos salarios mínimos al mes. Mientras tanto, solo una minoría, el 0,14 por ciento (1.795 personas) ganan en promedio 25 salarios mínimos, estos que están en la parte alta de la pirámide pensional, reciben cada año, en promedio, 167,1 millones de pesos (14 millones mensuales), mientras que 748.208 de sus similares, situados en el otro extremo de la pirámide, solo reciben 6,8 millones (unos 600.000 pesos mensuales). De los 1.795 pensionados 'privilegiados' unos 1.016 reciben mesadas superiores a 25 salarios mínimos (14'167.500 pesos). Este segmento es exclusivo del sector público y está fuertemente concentrado en el Congreso (652, es decir, tiene el 0,2 por ciento de los pensionados pero administra el uno por ciento del presupuesto) y Cajanal (307). De tal forma que, las ayudas estatales les llegan en mayor proporción a los más pudientes: "El 86,3% de los subsidios va a manos del 20 por ciento más rico de la población."

<sup>36</sup> <http://saldarriagaconcha.org/mcc/pdf/MCE-C3.pdf>

<sup>37</sup> <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/Cuaderno-16.pdf>

Partiendo de las circunstancias fácticas en las que está inmersa la sociedad colombiana, hay que tener claro que las normas siempre tienen efectos distributivos respecto a las partes en litigio, estas pueden ser Progresivas entendidas como aquellas que avanzan a partir de una agenda igualitaria o No Regresivas entendidas como aquellas que frenan la agenda que busca achicar la brecha entre ricos y pobres. De ahí, que es necesario adoptar la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho respecto al régimen de transición como el mecanismo que permite avanzar hacia una agenda pública que garantice el acceso a una pensión para todos los mayores de 70 años, que se erige como un deber del Estado frente a sus ciudadanos, tarea que le corresponde a todos los ciudadanos y con mayor responsabilidad a quienes administran justicia.

Desde una perspectiva progresista, se concluye que a los beneficiarios de la transición normativa del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se les respeta el régimen pensional anterior al que estaban sometidos, cualquiera que fuera su naturaleza, en cuanto a la edad, tiempo de servicios y monto o tasa de reemplazo, entendida ésta como el porcentaje aplicable; es decir, que para calcular el ingreso base de liquidación de las pensiones, a quienes les faltase menos de 10 años para adquirir el status pensional, se les debe tener en cuenta el inciso 3º del citado artículo 36, correspondiente al promedio del tiempo que les hiciera falta; mientras que quienes hubiesen cotizado 10 o más años, se les aplicará el artículo 21 *ibídem*, es decir, todo el tiempo; y en todo caso, para calcular el IBL siempre se les tendrían en cuenta los factores salariales establecidos en el Decreto 1158 de 1994.

Este criterio respeta de los cometidos estatales respecto a la seguridad social que debe prestarse con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad y sostenibilidad fiscal que permita la ampliación de la cobertura, y brindar más y mejores prestaciones que verdaderamente protejan a la población frente a las contingencias previstas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Por las razones expuestas, esta dependencia judicial debe apartarse de las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado el 4 de agosto de 2010 y el 25 de febrero de 2016<sup>38</sup> (esta última sin efectos jurídicos), pues, pese a que funcionalmente dicha Corporación representa el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, las decisiones de la Corte Constitucional que interpretan las normas constitucionales y legales aplicables a cada caso concreto, como ya se precisó, son de aplicación preferente y de obligatoria observancia para los Jueces al resolver asuntos puestos a su consideración, pues de lo contrario, se configuraría una vía de hecho por defecto sustantivo que haría procedente la acción de tutela contra providencias judiciales.

**7. El Caso concreto**

Conforme a las pruebas aportadas al proceso, se encuentra establecido que la señora LUZ MARIELA DE LA TORRE SÁNCHEZ nació el 2 de agosto de 1958 (fl. 19 y 24 del expediente) y laboró al servicio del Estado desde el 27 de octubre de 1978 hasta el 1º

<sup>38</sup> La cual, se reitera, fue reemplazada por la sentencia del 9 de febrero de 2017, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, en virtud de la orden impartida en sede de tutela por la Sección Quinta de esa Corporación.

de marzo de 2005, es decir por más de 25 años. Al 1º de abril de 1994, fecha en que entró en vigencia el sistema de la Ley 100 de 1993, la demandante tenía más de 35 años de edad, lo cual, la hace beneficiaria del régimen de transición a que alude la Ley 100 de 1993, al acreditar uno de los dos supuestos a que se refiere la norma.

De conformidad con las consideraciones previamente expuestas son tres los parámetros aplicables al reconocimiento de las pensiones regidas por normas anteriores a la Ley 100 de 1993, los que a su vez constituyen el régimen de transición, a saber, la edad para consolidar el acceso al beneficio prestacional, el tiempo de servicios o el número de semanas cotizadas para el efecto y *el monto de la misma*, el cual hace referencia solo al porcentaje de la base salarial (desde el 75% hasta el 85%, dependiendo del tiempo laborado), pero no al ingreso base de liquidación ya que se tratan de dos nociones distintas e independientes.

En consecuencia, el Ingreso Base de Liquidación, de las personas beneficiadas con el régimen de transición consagrado en la Ley 100 de 1993, como es el caso de la señora LUZ MARIELA DE LA TORRE SÁNCHEZ, debe ser liquidado conforme al inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es decir, el promedio de los salarios devengados que sirvieron de base para los aportes durante los últimos 10 años ya que con el régimen de transición consagrado en la citada Ley el legislador no quiso mantener la aplicación en su totalidad de la normativa que gobernaba sus derechos pensionales, sino solamente una parte de ella.

La pruebas que obran en el expediente, se evidencia que la entidad demandada le reconoció la pensión de vejez a la parte actora, aplicando lo establecido en el artículo 21 y el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, esto es teniendo en cuenta el promedio de los salarios o rentas cotizado por la demandante durante los 10 años anteriores al retiro y tomó los factores salariales establecidos en el Decreto 1158 de 1994, es decir, LA UGPP realizó el reconocimiento pensional conforme a las normas aplicables al caso y al criterio fijado por la Corte Constitucional, el cual es acogido por este Despacho.

De modo que realizando una interpretación sistemática y finalista de las normas y principios aplicables y teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial y los supuestos fácticos de la demanda, el Despacho arriba a la convicción de que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar. En consecuencia los actos administrativos acusados conservan su validez y eficacia al no haber sido desvirtuada la presunción de legalidad que los amparaba.

Ahora bien, en relación con las costas tenemos que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 sostiene que la sentencia dispondrá sobre las mismas cuya liquidación y ejecución se registrarán de conformidad con las normas establecidas en el Código de Procedimiento Civil, ahora Código General del Proceso.

Este último código en el numeral 1º, artículo 365 sostiene que la condena en costas se aplicará a la parte que resulte vencida dentro del proceso, en este caso quien resultó vencido fue la demandante.

Expediente: 2016-00322  
 Actor: LUZ MARIELA DE LA TORRE SÁNCHEZ

Como quiera que las costas se componen de los gastos y las agencias en derecho, el Acuerdo PSAA-16-10554 del 05 de Agosto de 2016<sup>39</sup> expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, establece las tarifas y criterios que deben tenerse en cuenta por el juez al momento de fijarlas. En la parte considerativa del acuerdo, se describe que las agencias en derecho “(...) corresponden a una contraprestación por los gastos en que se incurre para ejercer la defensa legal de los intereses dentro de un trámite judicial, en atención a la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente (...)”.

Por su parte, el artículo 2º *ibídem* prevé que “(...)Para la fijación de agencias en derecho el funcionario judicial tendrá en cuenta, dentro del rango de las tarifas mínimas y máximas establecidas por este acuerdo, la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites (...)”.

Seguidamente, en el numeral 1, subnumeral 2, literal a, subliteral 1 artículo 5º del acuerdo señala que las tarifas de las agencias en derecho cuando se trate de procesos declarativos de menor cuantía, la tarifa se tasaré entre el 4% y 10% del valor de las pretensiones de la demanda.

En relación con este tema, la Corte Constitucional desarrolló diversa jurisprudencia respecto a la condena en costas, entre ellas se encuentra la sentencia T-432 de 2007<sup>40</sup> donde la Corte se refirió al tema y expresó que en cuestión de costas se aplica el *dictum* romano, según el cual quien ha sido vencido en un proceso judicial debe cancelar al ganador los gastos que acarreó el proceso. La Corporación indicó que justo la doctrina sostiene que las costas equivalen a la carga económica que debe enfrentar quien no tuvo la razón dentro del juicio y estas se reconocen a favor de la parte y no del apoderado pues puede haber una confusión respecto del pago de las costas a favor del proceso y la obligación de cancelar los honorarios al abogado por parte del poderdante.

Posteriormente, en la Sentencia C-368 de 2011, en la que explica que las costas procesales se desarrollan en un ámbito conceptual más definido, el cual se materializa con el pago de los gastos que deben satisfacer las partes como consecuencia del proceso que promueven y del que una de ellas puede resarcirse en caso de salir vencedora. De esta manera, dichos recursos se destinan exclusivamente a cubrir los gastos que se han generado el proceso y nada más.

En sentencia del 21 de marzo de 2013<sup>41</sup> esa misma Corporación manifestó que la condena en costas es el resultado de la derrota en el proceso para alguna de las partes o en algún recurso que se haya presentado, más no el resultado de una actuación producto de la mala fe o de una actuación temeraria por parte de la parte vencida dentro del proceso. De conformidad con el artículo 366 del Código General del Proceso la condena en costas y las agencias en derecho corresponden a los costos en que la parte

<sup>39</sup> Acuerdo que derogó los Acuerdos 1886 de 2003, Acuerdos 2222 del 10 de diciembre de 2003 y PSAA13-9943 del 4 de julio de 2013.

<sup>40</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>41</sup> Sentencia C-157 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

beneficiada por la sentencia incurrió dentro del trámite del proceso, siempre que exista prueba de ello y de que dichas actuaciones correspondan a las autorizadas por la ley. Así las cosas, la condena en costas y las agencias en derecho no tienen como finalidad resarcir un perjuicio causado por el mal proceder de una de las partes así que no pueden ser asumidas como una sanción en su contra.

En el mismo sentido, en la sentencia T-625 de 2016<sup>42</sup> el alto Tribunal Constitucional ha hecho referencia respecto de lo que constituyen las costas y las agencias en derecho, manifestando que las costas procesales son todos aquellos gastos en que incurre la parte por acción del proceso, dicha noción comprende tanto las agencias que son las expensas por concepto de apoderamiento del proceso y el juez las reconoce de forma discrecional a favor de la parte vencedora siguiendo lo reglamentado en el artículo 366 del Código General del Proceso.

Y así lo reitero nuestro órgano de cierre en la Subsección A, Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>43</sup>, en sentencia del 07 de abril de 2016 manifestó que acoge el criterio objetivo de la condena en costas incluyendo las agencias en derecho, al incluir que no se debe evaluar la conducta de las partes, lo que se tiene que tener en cuenta para la causación de costas son los aspectos objetivos tal y como lo contempla el artículo 365 del Código General del Proceso.

Conforme a lo anterior, el Despacho considera que deberá condenarse en costas en las que se encuentran incluidas las agencias en derecho de la primera instancia a la parte demandante, en el equivalente al 4% del valor de las pretensiones de la demanda, toda vez que según las normas expuestas, el criterio para determinar si deben o no imponerse a la parte vencida dentro del proceso, pasó de ser subjetivo a objetivo, razón por la cual, ya no depende de la intención o de la conducta asumida por los extremos procesales.

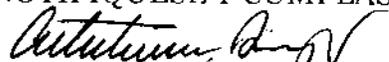
### **RESUELVE:**

PRIMERO: Se NIEGAN las pretensiones de la demanda por las razones expuestas.

SEGUNDO: CONDENAR en costas y agencias en derecho a la parte demandante en el 4% del valor de las prestaciones de la demanda, conforme a la parte considerativa de la presente providencia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por la Secretaria del Juzgado devuélvase al interesado el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, excepto los causados y hecha la liquidación del proceso y las anotaciones de ley ARCHÍVESE el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
CATALINA DÍAZ VARGAS

Juez

<sup>42</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>43</sup> Sección Segunda, Subsección A – Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gómez.