

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO CINCUENTA Y CUATRO (54) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho  
Expediente No. : 11001 33 42 054 **2020 00353 00**  
Demandante : LUZ ALBA PUERTO TAVERA  
Demandado : ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-  
COLPENSIONES

---

Se encuentra el expediente al Despacho para proferir la sentencia que en derecho corresponda, en el proceso iniciado por la señora **LUZ ALBA PUERTO TAVERA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.688.859, por intermedio de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES**. Sin encontrarse causal de nulidad que invalide lo actuado y cumplidos los presupuestos y las ritualidades procesales se procede a efectuar el análisis jurídico del *sub lite*, de la siguiente manera:

**1. DEMANDA**<sup>1</sup>

**1.1. Pretensiones**

**“PRIMERA:** *Que se declare la NULIDAD de los siguientes actos administrativos:*

- Resolución SUB 86460 del 01 de abril de 2020, por la cual se resuelve una reliquidación de la pensión.
- Resolución SUB 135026 del 24 de junio de 2020, por la cual se resuelve un recurso de Reposición.
- Resolución DPE 11644 del 27 de agosto de 2020, por la cual se resuelve un recurso de apelación.

**SEGUNDA:** *Que, como consecuencia de lo anterior, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, expida un nuevo Acto Administrativo en el cual se reliquide la pensión a la señora LUZ ALBA PUERTO TAVERA, incluyendo el factor salarial de PRIMA TÉCNICA POR FORMACIÓN AVANZADA, dentro del Ingreso Base de Liquidación, de su mesada pensional, en los términos en que fue reconocido mediante sentencia judicial, bajo el régimen pensional de la Ley 33 de 1985.*

---

<sup>1</sup> Documento 02.

**TERCERA:** Que se ordene pagar a expensas de COLPENSIONES y a favor de mí representada LUZ ALBA PUERTO TAVERA, la diferencia retroactiva de las mesadas causadas, incrementos anuales y mesadas adicionales entre la fecha del status y la inclusión en nómina; en cumplimiento del auto que apruebe la presente conciliación, debidamente actualizadas.

**CUARTA:** Que se reconozca el pago de la INDEXACIÓN, o CORRECCIÓN MONETARIA.

**QUINTA:** Que la demandada se obligue a dar cumplimiento a la Sentencia en los términos establecidos en el C.P.A.C.A, e igualmente se reconozca intereses”.

## **1.2. Relación fáctica:**

Como hechos relevantes del escrito de demanda, el Despacho sintetiza los siguientes:

1.2.1. La señora Luz Alba Puerto Tavera nació el 07 de julio de 1956 y cumplió el estatus de pensionara el 07 de julio de 2011.

1.2.2. La demandante prestó sus servicios en la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales desde el 24 de noviembre de 1983 al 31 de julio de 2016.

1.2.3. Dentro del proceso No. 11001333502120170001801, con sentencia del 24 de mayo de 2018, se ordenó reliquidar la pensión de la señora Luz Alba Puerto Tavera en el equivalente al 75% del promedio de los factores salariales de: sueldo, ajuste al sueldo, 1/12 parte de la prima de servicios, 1/12 parte de la prima de vacaciones con su ajuste 1/12 parte de la bonificación por servicios prestados y 1/12 parte de la prima de navidad, devengados en el último año de servicios, esto es, del 31 de julio de 2015 al 31 de julio de 2016, a partir del 1 de agosto de 2016.

1.2.4. En el proceso No. 110013335002920130032700, con sentencia del 25 de abril de 2018, se ordenó a la DIAN reconocer y pagar en favor de la señora Luz Alba Puerto Tavera, la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada como factor salarial, en un 45% de la asignación básica, a partir del 30 de noviembre de 1995, pero con efectos fiscales desde el 18 de noviembre de 2008.

1.2.5. En cumplimiento del fallo judicial, la DIAN profirió la Resolución No. 005783 del 27 de julio de 2018, en donde reconoció la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada.

1.2.6. Con la Resolución No. 000222 del 10 de enero de 2019, la DIAN ordenó el pago retroactivo de la Prima Técnica por Formación Avanzada y dispuso a favor de Colpensiones el pago de \$25.606.400 por concepto de pensión.

1.2.7. El 21 de junio de 2019, con radicado 2019\_11236442, la demandante solicitó a Colpensiones la reliquidación de su pensión a fin de que se incluyera el factor de prima técnica por formación avanzada, por haber sido reconocido mediante sentencia judicial.

1.2.8. Con Resolución SUB 86460 del 01 de abril de 2020, Colpensiones negó la inclusión del factor de prima técnica. Considero que dicho factor no fue tenido en cuenta al momento de la liquidación, porque los fallos que ordenaron la reliquidación de la pensión no la incluyeron. Decisión que fue recurrida y apelada.

1.2.9. Colpensiones, con las Resoluciones SUB 135026 del 24 de junio de 2020 y DPE 11644 del 27 de agosto de 2020, confirmó la Resolución SUB 86460 del 01 de abril de 2020.

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación**

El apoderado de la parte actora invoca como normas quebrantadas las siguientes:

- Artículos 2, 3, 13, 29, 46, 48, 53 y 228 de la Constitución Política.
- Decreto 11558 de 1994.
- Acto legislativo 01 de 2005.

Sostuvo que, el derecho a la seguridad social implica, para la persona que tiene el status de pensionado, no solo el derecho al pago oportuno de su mesada pensional, sino que, además, el reconocimiento de su pensión debe ser pleno y oportuno de su jubilación en virtud de los derechos adquiridos.

Adujo que la entidad demandada mediante los actos administrativos impugnados, se rehúsa a conceder la verdadera base de liquidación de la pensión de la demandante, al negarse incluir dentro del Ingreso Base de Liquidación, un emolumento salarial, que sirvió de base para que a la accionante le efectuaran descuentos con destino a SALUD Y PENSIÓN, y en consecuencia, para que la

entidad empleadora, realizará los pagos de Seguridad Social, de manera de COLPENSIONES actúa en forma caprichosa y arbitraria, y desconoce todo tipo de interpretación de orden constitucional y legal y alejado de los principios rectores laborales, como el de la favorabilidad e inescindibilidad de la norma.

Indicó que el factor salarial de prima técnica fue reconocido y pagado a la demandante, en razón a un proceso judicial, en donde fue condenado su empleador Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, a pagar el factor salarial de Prima Técnica por Formación Avanzada y Experiencia Altamente Calificada, siendo entonces beneficiaria de un reajuste considerativo de su salario; por lo tanto, al ser un factor que sirvió de base para cotizar los aportes para seguridad social, deben integrar el Ingreso Base de Liquidación para calcular la mesada pensional, cuyos aportes fueron efectivamente descontados a la actora, y pagados a las entidades de seguridad correspondientes.

Dijo que, la demandante efectivamente cotizó sobre una nueva base salarial y por ese motivo, la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, se encuentra en la necesidad de reliquidar y reajustar la pensión de vejez, pues no puede darle una destinación diferente a los dineros aportados por concepto de pensión, que fueron descontados a la demandante.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

### **Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES <sup>2</sup>.**

La entidad a través de apoderado, presentó escrito de contestación en el cual se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda. Explicó que el derecho reclamado hizo transito cosa juzgada, con el fallo del Juzgado Veintiuno Administrativo de Bogotá Sección Segunda confirmado parcialmente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección "D" de fecha 10 de noviembre de 2017, conforme a los artículos 303 y 304 del Código General del Proceso, ya que la cosa juzgada es una cualidad inherente a las sentencias ejecutoriadas, por la cual aquéllas resultan inmutables, inimpugnables y obligatorias, lo que hace que el asunto sobre el cual ellas deciden no pueda volver a debatirse en el futuro, ni dentro del mismo proceso, ni dentro de otro entre las mismas partes y que persiga igual objeto.

---

<sup>2</sup> Documento 13.

Lo anterior teniendo en cuenta que la demandante en el proceso instaurado para la reliquidación de la pensión solicitó en su pretensión tercera la inclusión del total de lo devengado en el último año de servicio y dentro del poder aportado en el escrito del litigio se solicita entre otras el reconocimiento de la prima técnica, a lo que el Honorable Tribunal ordenó taxativamente la reliquidación de la prestación con los siguientes factores "sueldo, ajuste al sueldo, 1/12 parte de la prima de servicios, 1/12 parte de la prima de vacaciones con su ajuste, 1/12 parte de la bonificación por servicios prestados y 1/12 parte de la prima de navidad, devengados en el último año de servicios" exceptuando claramente la prima técnica a la que se hizo mención.

Adujo que nos encontramos frente a una orden emanada de una autoridad judicial, en donde el problema jurídico planteado por la recurrente, ya fue debatido y resuelto por la jurisdicción competente, agotando así el recurso legal y judicial para dicha finalidad; adicional a ello la decisión judicial se encuentra en firme, perdiendo esta entidad la competencia para abrir nuevamente el asunto objeto de debate, más aun cuando el despacho judicial señaló los términos y cuantías en los que se debía reconocer la prestación económica.

Propuso como excepciones: (i) cosa juzgada ii) cobro de o no debido iii) inexistencia del derecho reclamado, (vi) prescripción (v) buena fe y vi) innominada.

### **3. EXCEPCIONES PREVIAS**

La entidad demandada propuso la excepción previa de cosa juzgada, según la cual es pertinente su estudio.

El artículo 303 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, indica que:

*"(..) La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.*

*Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos.*

*En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que*

*comparezcan como parte, incluidos los de filiación, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.*

*La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión (...)*”.

Conforme a la normatividad antes descrita desde ya este Despacho anuncia que dicha excepción no está llamada a prosperar en la medida en que, si bien la demandante había iniciado un proceso ordinario el Juzgado 21 Administrativo de Bogotá, con número de radicado 11001333502120170001801, en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, en donde solicitó la reliquidación de la pensión equivalente al 75% del promedio de los factores salariales de: sueldo, ajuste al sueldo, 1/12 parte de la prima de servicios, 1/12 parte de la prima de vacaciones con su ajuste 1/12 parte de la bonificación por servicios prestados y 1/12 parte de la prima de navidad, devengados en el último año de servicios, también lo es que en dicha demanda no se solicitó el reconocimiento ni reliquidación frente a la prima de riesgo hoy reclamada, por cuanto la misma no había sido reconocida hasta en sentencia de 25 de abril de 2018 proferida en el proceso No. 110013335002920130032700, en donde se ordenó a la DIAN a reconocer y pagar en favor de la señora Luz Alba Puerto Tavera, la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada como factor salarial, en un 45% de la asignación básica, a partir del 30 de noviembre de 1995, pero con efectos fiscales desde el 18 de noviembre de 2008.

De tal suerte que dicha prestación no fue solicitada en el proceso ordinario de reliquidación pensional, sino hasta que al momento de ser reconocida la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada como factor salarial fue que la demandante solicitó el reajuste pensional, sin que esto conlleve a una cosa juzgada, por cuanto se repite dicho factor salarial no fue objeto de pretensión ni de estudio en el proceso ordinario que se llevó en el Juzgado 21 Administrativo de Bogotá.

En esa medida, en el asunto bajo estudio no se configura la cosa juzgada, por ende, dicha excepción no tiene vocación de prosperidad y será denegada.

#### **4. AUDIENCIA INICIAL, AUDIENCIA DE PRUEBAS y AUDIENCIA DE ALEGACIONES Y JUZGAMIENTO.**

El 10 de febrero de 2022, se llevó a cabo audiencia inicial, en la cual: i) el litigio quedó circunscrito a establecer la legalidad de los actos administrativos: SUB 86460 del 01 de abril de 2020, SUB 135026 del 24 de junio de 2020 y DPE 11644

del 27 de agosto de 2020 de Colpensiones, a través de los cuales fue negada la reliquidación pensional solicitada y si le asiste derecho o no a la demandante a que se le reliquide su pensión incluyendo el factor salarial de **prima técnica por formación avanzada**, dentro del Ingreso Base de Liquidación y al pago de la diferencia retroactiva de las mesadas causadas, incrementos anuales y mesadas adicionales entre la fecha del status y la inclusión en nómina, debidamente indexada.

En la misma audiencia se negaron las pruebas solicitadas y como quiera que no había más pruebas por practicar, se cerró el debate probatorio y se concedió el término de 10 días a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión.

## **5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**De la parte demandante.** Reiteró los argumentos expuestos en la demanda e indicó que al ser la Prima Técnica, un factor Salarial, la entidad empleadora, descontó a la demandante y pago su aporte respectivo a salud y pensión, de conformidad con la resolución de pago que se aportó con la demanda Resolución Nro. 000222 del 10 de enero de 2019, por medio de la cual se reconoce el pago de una suma de dinero por concepto de Prima Técnica por Formación Avanzada y Experiencia Altamente Calificada, en cumplimiento a un fallo judicial proferido dentro del proceso 1100-1333-5029-00327-01, documentos que no fueron tachados de falsos y por ende hacen parte sustancial del proceso.

**De la parte demandada.** Reiteró los argumentos dispuestos en la contestación de la demanda.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Este Despacho es competente para conocer y decidir el asunto, de conformidad con lo establecido en el numeral 2° del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **2. Problema jurídico.**

Corresponde al Despacho estudiar la legalidad de los actos administrativos demandados y determinar si la demandante tiene derecho o no a que se reajuste su pensión teniendo en cuenta para el efecto el factor salarial denominado prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada establecido en el Decreto 1158 de 1994.

### **3. Actos administrativos demandados.**

En el presente asunto se debate la legalidad de las Resoluciones Nos. SUB 86460 del 01 de abril de 2020, SUB 135026 del 24 de junio de 2020 y DPE 11644 del 27 de agosto de 2020 a través de las cuales la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones, negó el reajuste de la pensión de vejez de la demandante.

### **4. MARCO NORMATIVO-**

En primer lugar, es menester referirse a la Ley 100 de 1993 a través de la cual se consagró un nuevo sistema pensional que entró en vigencia el 1° de abril de 1994, no obstante, esa ley estableció frente a los derechos pensionales adquiridos antes de la entrada en vigencia de la ley, que su régimen pensional sería el vigente al momento en que se adquirió el status jurídico, por lo mismo dispuso:

*“Artículo 11.- El sistema general de pensiones, con las excepciones previstas en el artículo 279 de la presente ley, se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional, conservando adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores para quienes a la fecha de vigencia de esta ley hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes del sector público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, del Instituto de Seguros Sociales y del sector privado en general.*

*Para efecto de este artículo se respetarán y por tanto mantendrán su vigencia los derechos adquiridos conforme a disposiciones normativas anteriores, pacto o convención colectiva de trabajo.”*

Así pues, en el artículo 36 de la norma antes mencionada se estableció un régimen de transición pensional que protegiera los derechos adquiridos, en el sentido de señalar que determinados aspectos del nuevo régimen pensional no operan para quienes al 1° de abril de 1994 se encontraran en las circunstancias previstas en dicha norma que es del siguiente tenor:

**“Art. 36 Régimen de transición.** *La edad para acceder a la pensión de vejez continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.*

*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 o más años de edad si son mujeres o cuarenta o más años de edad si son hombres, o quince o más años de servicios 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.*

*El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.*

(...)"

El régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 se creó para proteger las expectativas legítimas que tenían los trabajadores afiliados al régimen de prima media con prestación definida a la fecha de su entrada en vigencia y que estuvieran próximos a pensionarse. Este grupo está conformado por “los servidores del Estado (empleados y funcionarios públicos, así como trabajadores oficiales) de ambos sexos, que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, contaran con **35 años de edad o más si son mujeres, o con 40 si son hombres, o 15 años o más de servicios cotizados**” Es decir, basta con reunir cualquiera de los anteriores requisitos para tener el derecho adquirido al régimen de transición

En virtud del Acto Legislativo No. 1 de 2005, la aplicabilidad del régimen de transición corrió hasta el 31 de julio de 2010, o, excepcionalmente, hasta el 31 de diciembre de 2014, en el caso que los beneficiarios contaran con 750 semanas de cotización o su equivalente en tiempo de servicios al momento de la entrada en vigencia de dicho Acto Legislativo.

Ahora bien, como la demandante nació el 07 de julio de 1956 y laboró al servicio de la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales desde el 24 de noviembre de 1983 al 31 de julio de 2016, para entrada en vigencia de la ley 100 de 1993, contaba con más de 37 años de edad, por lo que es beneficiaria del régimen de transición dispuesto para los servidores públicos, esto es la Ley 33 de 1985.

El artículo 1º de la **Ley 33 de 1985** reza:

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

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

*En todo caso, a partir de la fecha de vigencia de esta Ley, ningún empleado oficial, podrá ser obligado, sin su consentimiento expreso y escrito, a jubilarse antes de la edad de sesenta años (60), salvo las excepciones que, por vía general, establezca el Gobierno.*

*Parágrafo 1.- Para calcular el tiempo de servicio que da derecho a la pensión de jubilación o vejez, se computarán como jornadas completas de trabajo las de cuatro (4) o más horas diarias. Si las horas de trabajo señaladas para el respectivo empleo o tarea no llega a ese límite, el cómputo se hará sumando las horas de trabajo real y dividiéndolas por cuatro (4); el resultado que así se obtenga se tomará como el de días laborados y se adicionará con los de descanso remunerado y de vacaciones, conforme a la Ley.*

*Parágrafo 2.- Para los empleados oficiales que a la fecha de la presente ley hayan cumplido quince (15) años continuos o discontinuos de servicio, continuarán aplicándose las disposiciones sobre edad de jubilación que regían con anterioridad a la presente ley.*

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

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

La Ley 33 de 1985, que obliga desde el 13 de febrero de 1985, fecha de su promulgación, es aplicable al sector público sin distinción, es decir, a los empleados oficiales de todos los órdenes. De su aplicación exceptúa a los siguientes sujetos:

1. Los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones.
2. Los empleados oficiales que a la fecha de la presente ley hayan cumplido quince (15) años continuos o discontinuos de servicio, a quienes se continuarán aplicando las disposiciones sobre edad de jubilación que regían con anterioridad a esa ley; se entiende que es necesario que ese régimen anterior haya sido expedido conforme a la Constitución.
3. Quienes con veinte (20) años de labor continua o discontinua como empleados oficiales, actualmente se hallen retirados del servicio, tendrán derecho cuando cumplan (50) años de edad, si son mujeres, o cincuenta y

cinco (55) si son varones, a una pensión de jubilación que se reconocerá y pagará de acuerdo con las disposiciones que regían al momento de su retiro.

4. Los empleados oficiales que a la fecha de vigencia de esta ley hayan cumplido los requisitos para obtener la pensión de jubilación, quienes continuarán sometidos a las normas anteriores a esta Ley.

Frente a los factores salariales de cotización el Decreto 1158 de 03 de junio 1994 “Por el cual se modifica el artículo 6 del Decreto 691 de 1994” dispuso:

**“ARTICULO 1o. El artículo 6o del Decreto 691 de 1994, quedará así:** “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.” (Resaltado fuera del texto)

Ahora bien, es preciso indicar que si bien, el Honorable Consejo de Estado en sentencia reciente de Unificación de 28 de agosto de 2018<sup>3</sup>, definiendo el criterio de interpretación de lo Contencioso administrativo frente a los factores salariales de cotización, también lo es que esa subregla debía ser interpretada para la pensión de vejez de los servidores **públicos beneficiarios de la transición**, en ese sentido se tendrían en cuenta únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones, mas no aquellos que ya estaban regidos por el sistema general de pensión de la Ley 100 de 1993.

#### **4. CASO CONCRETO**

En el presente asunto, está probado que la señora Luz Alba Puerto Tavera nació el 07 de julio de 1956 y cumplió el estatus de pensionada el 07 de julio de 2011, y prestó sus servicios en la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales desde el 24 de noviembre de 1983 al 31 de julio de 2016.

---

<sup>3</sup> Sentencia de unificación proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado de 28 de agosto de 2018, Magistrado Ponente Doctor Cesar Palomino Cortes (Proceso No. 52001-23-33-000-2012-00143-01).

Que mediante Resolución No. GNR 426405 de 17 de diciembre de 2014 la Administradora colombiana de Pensiones –Colpensiones le reconoció una pensión de vejez la demandante, y dejándola en suspensión hasta el retiro definitivo del servicio (Documento 03 Folio 03 y siguientes).

Por medio de la Resolución No. GNR 215552 de 21 de julio de 2016 la entidad demandada reliquidó la pensión de la demandante con una tasa de remplazo del 90%, en cuantía de \$4.569.794 efectiva partir del 01 de agosto de 2016.

Ahora bien, mediante Resolución No. SUB 82899 de 27 de marzo de 2020 la Administradora colombiana de Pensiones –Colpensiones dio cumplimiento al fallo judicial proferido por el Juzgado 21 Administrativo de Bogotá y confirmado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través del cual se ordenó reliquidar la pensión de la señora Luz Alba Puerto Tavera en el equivalente al 75% del promedio de los factores salariales de: sueldo, ajuste al sueldo, 1/12 parte de la prima de servicios, 1/12 parte de la prima de vacaciones con su ajuste 1/12 parte de la bonificación por servicios prestados y 1/12 parte de la prima de navidad, devengados en el último año de servicios, esto es, del 31 de julio de 2015 al 31 de julio de 2016, a partir del 1 de agosto de 2016.

La demandante solicitó el reajuste de la pensión a fin de que se le incluyera la prima técnica como parte del IBL; no obstante, a través de la Resolución No SUB 86460 de 01 de abril de 2020 la entidad demandada negó la solicitud indicando que como quiera que la pensión de la demandante ya había sido reajustada conforme un fallo judicial no puede ser modificada por la entidad.

Frente a dicha respuesta, la parte atora presentó y sustentó recurso de reposición en subsidio de apelación contra la anterior decisión a cuyo efecto, por medio de las Resoluciones Nos. SUB 315026 de 24 de junio de 2020 y DPE 11644 de 27 de agosto de 2020 se resolvieron los recursos interpuestos, confirmando en todas sus partes la decisión inicial.

Por otra parte, la demandante inició un proceso ordinario a fin de que su empleadora le reconociera y pagara la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, a cuyo efecto, mediante las Resoluciones Nos. 005783 de 27 de julio de 2018 y 000222 de 10 de enero de 2019 la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN dio cumplimiento al fallo de 29 de enero de 2016 proferido por el Juzgado

29 Administrativo de Bogotá y a través del cual se ordenó reconocer y pagar en favor de la señora Luz Alba Puerto Tavera, la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada como factor salarial, en un 45% de la asignación básica, a partir del 30 de noviembre de 1995, pero con efectos fiscales desde el 18 de noviembre de 2008.

De igual manera se ordenó en dichos actos administrativos de cumplimiento, el pago retroactivo de la Prima Técnica por Formación Avanzada y dispuso a favor de Colpensiones por un valor de \$25.606.400 por concepto de pensión (Documento 03 Folio 36 y siguientes).

Así las cosas, y como se mencionó en líneas anteriores, frente a los factores salariales de cotización de aquellos servidores públicos beneficiarios de la transición, el Honorable Consejo de Estado en sentencia de Unificación de 28 de agosto de 2018, definiendo el criterio de interpretación de lo Contencioso administrativo proponiendo la subregla de que se tendrían en cuenta únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones; en ese sentido inicialmente se podría decir que en el caso bajo estudio, no sería factible el reajuste pensional por cuanto frente a prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada la demandante nunca cotizó.

Pero ello conlleva a un trasfondo del asunto, en tanto si bien la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada en su momento, no fue objeto de cotización a pensiones, también lo es que dicha omisión no fue culpa exclusiva de la pensionada; sino que la empleadora del mismo - Unidad Administrativa Especial - Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales- no realizó los respectivos descuentos y aportes a pensión, por cuanto el factor salarial de prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada no había sido reconocida a la actora sino hasta el año de 2018, según el cual, mediante Resolución No. 005783 de 27 de julio de 2018 se dio cumplimiento a un fallo judicial que ordenó el pago de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada como factor salarial, en un 45% de la asignación básica, a partir del 30 de noviembre de 1995, pero con efectos fiscales desde el 18 de noviembre de 2008, luego desde aquella fecha debió efectuarse el descuento a seguridad social y ser objeto de factor salarial para cotización a pensiones.

De tal suerte que, la demandante no puede asumir la posición pasiva en el entendido en que no fue su omisión la que afectó el IBL de la pensión, sino que fue a causa de la omisión de la empleadora, por una parte, en no pagar y tener como factor salarial la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada y por el otro lado, no realizar los respectivos descuentos para pensión en el momento oportuno para ello.

Bajo ese entendido, en primera medida le es aplicable al reajuste pensional lo contenido en el Decreto 1158 de 1994, frente a los factores salariales base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones, que en este caso es la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada; y en segundo lugar no es admisible hablar de cosa juzgada o de la imposibilidad de reajustar la pensión, ya que dicho factor salarial fue reconocido mucho después de haberse reajustado la pensión de la actora por orden judicial.

Es decir, no existe fundamentos de hecho ni de derecho para negar la reliquidación pensional con el argumento de que ya se realizó en cumplimiento a un fallo; ya que al ser reconocida la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada como factor salarial y haberse efectuado el pago a favor de Colpensiones por un valor de \$25.606.400 por concepto de pensión (Documento 03 Folio 36 y siguientes), no queda duda que si es posible reliquidar la pensión teniendo en cuenta dicho factor.

Factores que en todo caso si tenían que haberse efectuado los descuentos para cotización por parte del empleador de la demandante, pues debió percibirlos a partir del 30 de noviembre de 1995, pero con efectos fiscales desde el 18 de noviembre de 2008, o por lo menos eso ordenó la sentencia judicial de 25 de abril de 2018 proferida por el Juzgado 29 Administrativo de Bogotá.

En ese sentido, y en cuanto a las cotizaciones que debieron efectuarse a lo largo de la vida laboral de la actora y en cuanto a los factores establecidos en el Decreto 1158 de 1994, el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en sentencia de 03 de diciembre de 2020, Consejero ponente doctor William Hernández Gómez (Proceso No. 44001-23-33-000-2016-01290-01(4862-19)) indicó:

*“Si bien no se aportó prueba de los factores sobre los cuales la demandante realizó aportes para seguridad social y especialmente para pensión durante los últimos 10 años de servicio, **no se controvierte que la entidad empleadora se encontraba***

***sometida al imperio de la Ley y que atendió la correspondencia que debe existir entre los factores descritos en el Decreto 1158 de 1994 y aquellos frente a los que se realizaron las correspondientes cotizaciones, devengados en dicho lapso.*** (Resaltado fuera del texto)

En ese sentido, si era imperioso bajo la obligatoriedad de la ley que la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales hubiera efectuado las cotizaciones respectivas a pensión en relación con el factor salarial de rima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada establecido en el Decreto 1158 de 1994 respecto del caso de la señora Luz Alba Puerto Tavera y al no haberse realizado, afecta de manera ostensible el reajuste pensional de la demandante.

Así las cosas, es procedente acceder a las pretensiones de la demanda, en cuanto se logró demostrar que efectivamente la actora debía haber percibido el factor salarial hoy reclamado y que sobre ello debía efectuarse la respectiva cotización, situación que genera un cambio significativo en el monto de reconocimiento pensional.

En tal sentido, y como quiera que los artículos 22, 23 y 24 de la Ley 100 de 1993 dispusieron la obligatoriedad del empleador en el pago de su aporte y del aporte de los trabajadores a su servicio a pensión, las sanciones que incurriría de no hacerlo en el tiempo dispuesto para ello y la facultad de cobro de las administradoras de pensiones, será procedente declarar la nulidad parcial del acto administrativo demandado y ordenar el restablecimiento del derecho en cuanto a que la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones- reliquide la pensión de la demandante incluyendo en el IBL el factor salarial de prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada establecido en el Decreto 1158 de 1994.

No se ordenarán las acciones de cobro a que haya lugar en contra de la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales, por cuanto, como ya se mencionó mediante las Resoluciones Nos. 005783 de 27 de julio de 2018 y 000222 de 10 de enero de 2019 la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN dio cumplimiento al fallo de 29 de enero de 2016 proferido por el Juzgado 29 Administrativo de Bogotá, ordenando entre otras cosas, el pago retroactivo de la Prima Técnica por Formación Avanzada y dispuso a favor de Colpensiones por un

valor de \$25.606.400 por concepto de pensión (Documento 03 Folio 36 y siguientes).

Por otro lado, teniendo en cuenta que la pensión de vejez de la actora fue reconocida a partir del 01 de agosto de 2016 y la petición de reliquidación pensional fue presentada el 21 de agosto de 2019, se observa que han transcurrido más de tres (3) años entre una fecha y otra para que se configure el fenómeno de la prescripción, por lo que se ordenará el reajuste a partir del 21 de agosto de 2016.

A las sumas que resulten a favor de la parte actora y a cargo de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, una vez efectuada la liquidación de las diferencias adeudadas, el valor resultante será indexado en cumplimiento a lo señalado en el artículo 187 del C.P.A.C.A., mediante la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En la que el valor presente (R) resulta de multiplicar el valor histórico (Rh), que corresponde a la suma adeudada, por el guarismo que se obtiene de dividir el índice final de precios al consumidor, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, certificado por el DANE, por el índice inicial vigente para la fecha en que debió realizarse el pago correspondiente.

Debe aclararse que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, dicha fórmula debe aplicarse mes por mes, para cada mesada pensional y para los demás emolumentos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

Esta providencia deberá cumplirse en los términos previstos en los artículos 187, 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011 y se ordenará pagar los intereses en los términos establecidos en esa misma normatividad.

### **3. Costas**

Considerando que no observó una conducta dilatoria o de mala fe dentro de la actuación surtida por parte de la parte demandada y que los argumentos de la defensa estuvieron racionalmente fundamentados en un estudio eminentemente jurídico, no procede la condena en costas.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Cincuenta y Cuatro (54) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**R E S U E L V E:**

**PRIMERO. DECLARAR** no probada la excepción de cosa juzgada propuesta por la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. DECLARAR** probada la excepción de prescripción propuesta por la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, a partir del 21 de agosto de 2016, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO. DECLARAR** no probadas las demás excepciones de fondo propuestas por la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO. DECLARAR** la nulidad de las Resoluciones Nos. SUB 86460 del 01 de abril de 2020, SUB 135026 del 24 de junio de 2020 y DPE 11644 del 27 de agosto de 2020 a través de las cuales la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, negó el reajuste de la pensión de vejez de la demandante.

**QUINTO.** Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES**, a reliquidar la pensión de vejez de la señora **LUZ ALBA PUERTO TAVERA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.688.859 incluyendo en el IBL el factor salarial denominado prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada establecido en el Decreto 1158 de 1994, pero con efectos fiscales a partir del 21 de agosto de 2016.

**SEXTO.** Dese cumplimiento a esta sentencia, dentro de los términos previstos en los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**SÉPTIMO. NEGAR** las demás pretensiones de la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente sentencia.

**OCTAVO.** Sin condena en costas.

**NOVENO.** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente previa devolución de los valores consignados para gastos del proceso al actor, excepto los ya causados y previas las anotaciones a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>4</sup>,

  
**TANIA INÉS JAIMES MARTÍNEZ**  
JUEZA

Firmado Por:

**Tania Ines Jaimes Martínez**  
Juez  
Juzgado Administrativo  
054  
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: **12f399f39773096cfd7b372ff68bdb8a5abf54ae448aec22d1f5d3a9566349f4**  
Documento generado en 17/05/2022 01:45:24 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

---

<sup>4</sup> Correos Electrónicos: [notificacionjudicial@orlandohurtado.com](mailto:notificacionjudicial@orlandohurtado.com)  
[notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co) [anastellanos.conciliatus@gmail.com](mailto:anastellanos.conciliatus@gmail.com)