

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020)

Medio de Control : Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Asunto : RELIQUIDACIÓN PENSIÓN  
Expediente No. : 11001 33 42 054 **2019 00007 00**  
Demandante : DIEGO ALEJANDRO MENDEZ SIERRA  
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 el señor DIEGO ALEJANDRO MENDEZ SIERRA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 12.206.957 de Gigante (Huila), 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**

**1.1** En el escrito de reforma a la demanda se relacionaron como **pretensiones** las siguientes (Fl. 51):

*“PRIMERO: Que se declare la Nulidad del Acto Administrativo expreso contenido en la Resolución DIR 20733 del 17 de noviembre de 2017, el cual resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución GNR 272265 del 14 de septiembre de 2016, negando nuevamente la reliquidación de la pensión especial de vejez con el 75% del ingreso base de liquidación de los salarios del último año de servicios, incluyendo para el efecto todos los factores salariales realmente devengados, conforme las disposiciones de la Ley 32 de 1986, el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, Decreto 407 de 1994, parágrafo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2005 reglamentado por el artículo 1 del Decreto 1950 de 2005.*

*SEGUNDO: Que como consecuencia de la anterior declaración, solicito se restablezca el derecho pensional del señor DIEGO ALEJANDRO MENDEZ SIERRA en el sentido de declarar que tiene derecho a que le sea reliquidada la pensión especial de vejez a partir del 01 de noviembre de 2013, aplicando el 75% del promedio de los salarios devengados dentro del último año de servicio esto es, entre el 01 de julio de 2011 y el 30 de junio de 2012, teniendo en cuenta todos*

los factores salariales consagrados en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, que para el caso en concreto son: sueldo, sobresueldo, remuneración por servicios prestados, prima de riesgo, subsidio de alimentación, subsidio unidad familiar, auxilio de transporte, prima de vacaciones, prima de navidad, prima de servicios, prima de seguridad, viáticos y todos aquellos que apliquen bajo los parámetros y condiciones señalados en la Ley 32 de 1986, el Decreto 1045 de 1978 y el acto legislativo 01 de 2005 parágrafo transitorio 5 reglamentado por el artículo 1 del decreto 1950 de 2005, lo que debe arrojar un valor para la primera mesada pensional de **\$1.984.421,30**.

*TERCERO: Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se nulidad, solicito se le restablezca el derecho pensional a mi poderdante en el sentido de condenar a COLPENSIONES, a pagar al señor DIEGO ALEJANDRO MENDEZ SIERRA, las diferencias de las mesadas pensionales generadas entre el valor inicialmente reconocido y aquel que resulte de la reliquidación a partir de 01 de noviembre de 2013 por 14 mesadas en el año (por haber causado su derecho el 05 de noviembre de 2010).*

*CUARTO: Que se condene a la demandada a que sobre las diferencias adeudadas a mi mandante le pague las sumas necesarias para hacer los correspondientes ajustes de valor, conforme el índice de precios al consumidor tal como lo autoriza el artículo 187 del C.P.A. y C.A.*

*QUINTO: Se condene en costas y agencias en derecho a la demandada, de conformidad con el artículo 188 del C.P.A. y C.A.  
(...)"*

## **1.2 Relación Fáctica:**

Conforme a los hechos narrados en la demanda y las pruebas obrantes en el expediente, se tiene que la relación fáctica es la siguiente:

1.2.1 Que el demandante Diego Alejandro Méndez Sierra, se vinculó al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – Inpec-, el 6 de abril de 1990, y laboró para dicha institución 21 años, 6 meses y 16 días.

1.2.2 Mediante Resolución No. 002171 del 20 de junio de 2012, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, aceptó la renuncia del demandante Diego Alejandro Méndez Sierra, al cargo de Dragoneante, código 4114, Grado 11 del Establecimiento penitenciario y carcelario de alta seguridad ERE JR Bogotá, a partir del 1º de junio de 2012 (Fl. 2).

1.2.3 Mediante Resolución GNR 298906 del 12 de noviembre de 2013, Colpensiones reconoció el pago de una pensión de vejez a favor del señor Diego Alejandro Méndez Sierra, efectiva a partir del 1º de noviembre de 2013, obedeciendo lo dispuesto en la Ley 32 de 1986, con la aplicación de una tasa de remplazo del 75% del promedio de los salarios devengados dentro del último año de servicio (Fls. 4-6).

1.2.4 Que mediante Resolución No. GNR 260601 del 16 de julio de 2014, Colpensiones negó al demandante, la solicitud de reliquidación de la pensión de vejez (fls. 8-10).

1.2.5 Que mediante Resolución No. GNR 272265 del 14 de septiembre de 2016, Colpensiones ordenó la reliquidación de pensión del accionante, a partir del 1 de noviembre de 2013, en cuantía inicial de \$1.098.129 (Fls. 122-127).

1.2.6 Que contra la decisión señalada, el demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación.

1.2.7 Que mediante Resolución No. GNR 375622 del 9 de diciembre de 2016, Colpensiones resolvió el recurso de reposición, modificando la decisión atacada, en cuanto al valor de la pensión, bajo los parámetros y condiciones señalados en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 (fls. 11-14).

1.2.8 Mediante Resolución DIR 20733 del 17 de noviembre de 2017, Colpensiones resuelve la apelación, confirmando las decisiones señaladas (Fls. 16-20).

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>1</sup>**

La apoderada de la entidad demandada se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda indicando que las mismas no están llamadas a prosperar por no tener sustento fáctico ni legal, ya que, en el sub lite, los actos administrativos demandados se expidieron con aplicación del régimen de transición, las Leyes 32 de 1986 y 100 de 1993, respetando el principio de favorabilidad, liquidando correctamente la mesada pensional de la parte actora.

Agregó que mediante la Resolución No. GNR 375622 del 9 de diciembre de 2016, Colpensiones reliquidó la pensión de vejez al demandante, teniendo en cuenta todos los presupuestos aplicables, por lo que no sería viable acceder a una nueva reliquidación de la pensión pues la misma se hizo teniendo en cuenta el régimen de especialidad en su totalidad.

Hizo referencia a la sentencia de unificación SU 230 de 2015 de la Corte Constitucional, la cual dejó claro que el IBL no forma parte del régimen de transición, ya que el legislador solo contempló edad, tiempo y monto.

---

<sup>1</sup> Fls. 146-172

Propuso como excepciones: i) cobro de lo no debido; ii) inexistencia del derecho reclamado; iii) prescripción; iv) buena fe y, v) genérica.

### **3. AUDIENCIA INICIAL Y AUDIENCIA DE ALEGACIONES Y DE JUZGAMIENTO:**

Se llevó a cabo el 7 de febrero de 2020, en donde se indicó que las excepciones propuestas por la entidad demandada constituían verdaderos argumentos de defensa por tener relación directa con la decisión de mérito y que por lo tanto, serían examinadas junto con el fondo del asunto objeto de controversia. Asimismo se dio cumplimiento a cada una de las etapas señaladas en el artículo 180 del C.P.A.C.A., finalizando con el traslado para alegar de conclusión, oportunidad aprovechada por las partes, siendo entonces lo que corresponde dictar el fallo que dirima la instancia (Fls. 188-194).

## **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. Actos Administrativos Demandados**

En el presente asunto se debate la legalidad de las siguientes resoluciones proferidas por la Administradora Colombiana de Pensiones- Colpensiones:

- **Resolución GNR 272265 del 14 de septiembre de 2016**, mediante la cual Colpensiones reliquidó la de pensión del accionante (Fls. 122-127).
- **Resolución GNR 375622 del 9 de diciembre de 2016**, mediante la cual Colpensiones resolvió el recurso de reposición, modificando la decisión anterior (Fls. 11-14).
- **Resolución DIR 20733 del 17 de noviembre de 2017**, mediante la cual Colpensiones resolvió el recurso de apelación, confirmando la decisión anterior (fls. 16-20).

### **3. Problema jurídico**

Corresponde al Despacho determinar si le asiste derecho o no al demandante a que se reliquide la pensión teniendo en cuenta el 75% del promedio de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios, conforme a la Ley 32 de 1986, los Decretos 1045 de 1978 y 407 de 1994 y el acto legislativo 01 de 2005.

#### 4. Hechos probados

- El señor Diego Alejandro Méndez Sierra laboró en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC desde el 6 de abril de 1990 hasta el 30 de junio de 2012, en el cargo de dragoneante, código 4114, Grado 11 del Establecimiento Carcelario de Bogotá (Fl. 21).
- Mediante Resolución No. 002171 del 20 de junio de 2012, el INPEC aceptó la renuncia al cargo que venía desempeñando el señor Diego Alejandro Méndez Sierra (Fl. 2).
- Mediante **Resolución GNR 298906 del 12 de noviembre de 2013**, Colpensiones reconoció el pago de una pensión de vejez por actividad de alto riesgo a favor del señor Diego Alejandro Méndez Sierra, efectiva a partir del 1° de noviembre de 2013, obedeciendo lo dispuesto en la Ley 32 de 1986<sup>2</sup>, con la aplicación de una tasa de remplazo del 75% del promedio de los salarios devengados dentro del último año del servicio, teniendo en cuenta los factores salariales consagrados en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978 (Fls. 4-6).
- Mediante la **Resolución GNR 375622 del 9 de diciembre de 2016**, y al resolver el recurso de reposición interpuesto por el demandante contra la resolución que negó la reliquidación de su pensión, Colpensiones modificó la Resolución GNR 272265, reliquidando la pensión especial de vejez por actividad de alto riesgo reconocida al accionante (Fls. 11-14).
- Mediante **Resolución DIR 20733 del 17 de noviembre de 2017**, Colpensiones resolvió el recurso de apelación interpuesto contra las resoluciones anteriores, confirmándolas en su totalidad por considerar que:  
i) para obtener el ingreso base de cotización se toman los factores salariales

---

<sup>2</sup> Artículo 96 de la Ley 32 de 1986 “Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación al cumplir veinte (20) años de servicios, continuos o discontinuos al servicio de la Guardia Nacional, sin tener en cuenta su edad”.

establecidos en los artículos 18 y 19 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 1° del Decreto 1158 de 1994 y ii) que efectuado un nuevo estudio de la pensión reconocida al accionante (operaciones aritméticas), se observa que el valor arrojado es inferior al inicialmente reconocido, por lo que en aplicación del principio de la NO REFORMATIO IN PEJUS se niega la reliquidación pensional solicitada, porque no hay lugar a desmejorar el monto de la mesada pensional inicialmente reconocida (Fls. 16-20).

- De conformidad con el certificado de sueldos, suscrito por el Coordinador del Grupo de Tesorería del INPEC en el que se acredita que la parte accionante devengó durante el último año de servicios (2011-2012), lo siguiente: sueldo, prima de riesgo, subsidio de alimentación, subsidio unión familiar, auxilio de transporte, bonificación por recreación, prima de vacaciones, prima de navidad, y prima de servicios (Fl.45-46).

## 5. Marco normativo

La parte demandante pretende que se condene a la Administradora Colombiana de Pensiones- Colpensiones a reliquidar y pagar su pensión mensual de jubilación, incluyendo todos los factores salariales, en cuantía del 75% de la totalidad de los mismos durante el último año de servicio, de conformidad con lo establecido en el régimen especial de los funcionarios del INPEC.

Para efectos de dilucidar la cuestión litigiosa el Despacho procede a establecer el marco legal aplicable, de tal suerte que sea factible determinar los efectos jurídicos que deban ser tenidos en cuenta para resolver la solicitud de reliquidación de la pensión de vejez del accionante.

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 hiciere 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.*

*(...)”*

En esas condiciones, es claro que en el caso de los empleados públicos que con anterioridad al 1° de abril de 1994, fecha en que entró a regir la Ley 100 de 1993, cumplieron los requisitos pensionales previstos en la Ley 33 de 1985, ley 71 de 1988 y demás regímenes anteriores, su prestación se regula por ese régimen general, siempre que no estuvieran sometidos a uno especial. De esta manera, queda consolidado un derecho pensional frente a ese régimen y éste mismo debe regirlo, a pesar de que su reconocimiento se haga después de la vigencia del régimen pensional de la Ley 100 de 1993.

Ahora bien, en cuanto al **régimen pensional de los funcionarios del INPEC**, el Acto Legislativo 01 de 2005 estableció lo siguiente:

**"Parágrafo transitorio 5°.** *De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, este es el*

*dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes". (Subrayado fuera del texto).*

El demandante acreditó estar vinculado desde 1990, por lo que la norma que le resulta aplicable es la Ley 32 de 1986.

El Artículo 96 de la Ley 32 de 1986, dispuso que:

***"Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación al cumplir veinte (20) años de servicio, continuos o discontinuos al servicio de la Guardia Nacional, sin tener en cuenta su edad".*** (Negritas fuera de texto).

Posteriormente el Decreto 407 de 1994 en el Artículo 168, estableció lo siguiente:

*"Artículo 168: Pensión de Jubilación. Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y Carcelaria Nacional, que a la fecha de la vigencia del presente decreto se encuentren prestando sus servicios al Instituto Nacional Penitenciario Carcelario, INPEC, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación en los términos establecidos en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986. El tiempo de servicio prestado en la fuerza pública se tendrá en cuenta para estos efectos".*

De lo anterior se deduce que como requisito para tener derecho a una pensión de jubilación a quienes sirven al Instituto Nacional Penitenciario Carcelario, deben acreditar un tiempo de servicio de veinte (20) años en dicha institución, formalidad que fue acreditada por el actor.

Teniendo presente entonces, que a la parte demandante le son aplicables las normas en mención para el reconocimiento y pago de la pensión, así mismo deben ser tenidas en cuenta para la liquidación de dicha prestación. No obstante, como la Ley 32 de 1986 no señala los factores salariales para efectuar su liquidación, es importante precisar que *"si bien la norma vigente para los empleados del orden nacional, a que hace referencia el artículo 114 de la Ley 32 de 1986 y 184 del Decreto 407 de 1994, lo era la Ley 33 de 1985, esta norma no aplica a los servidores cobijados por un régimen especial en cuestión, dada la exclusión expresa en el artículo 1° inciso segundo y por tanto en cuanto a los factores es necesario acudir al Decreto 1045 de 1978".*<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ver Sentencia proferida por el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección Be, el 12 de abril de 2011, con ponencia del Dr. GERARDO ARENAS MONSALVE. *"la Ley 100 de 1993, para los empleados oficiales del orden nacional era la Ley 33 de 1985 la cual, si bien es cierto en su artículo 1° fijó los requisitos de tiempo y edad necesarios para el reconocimiento de una pensión de jubilación no lo es menos, que excluyó de esta regla a los empleados oficiales que disfrutaban de un régimen especial de pensiones, como es el caso de los integrantes del Cuerpo de Custodia y*

Conforme a lo anterior, Colpensiones profirió la **Resolución GNR 298906 del 12 de noviembre de 2013**, mediante la cual reconoció el pago de una pensión de vejez por actividad de alto riesgo a favor del señor Diego Alejandro Méndez Sierra, efectiva a partir del 1° de noviembre de 2013, obedeciendo lo dispuesto en la Ley 32 de 1986<sup>4</sup>, con la aplicación de una tasa de remplazo del 75% del promedio de los salarios devengados dentro del último año del servicio, teniendo en cuenta los factores salariales consagrados en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, como se evidencia a folios 4 a 6 del expediente.

No obstante lo anterior, posteriormente, Colpensiones profirió la **Resolución GNR 272265 del 14 de septiembre de 2016**, por medio de la cual reliquidó la pensión de vejez del accionante, aplicando el artículo 96 de la Ley 32 de 1986, así como el párrafo transitorio 5° del Acto Legislativo 01 de 2005, aplicando una tasa de remplazado del 75% de promedio de los salarios devengados durante los últimos diez (10) años, pero teniendo en cuenta los factores salariales establecidos en los artículos 18 y 19 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 1° del Decreto 1158 de 1994, y ordenó el pago de un retroactivo (fls. 122-127); en el mismo sentido, mediante la **Resolución 375622 del 9 de diciembre de 2016**, la entidad modificó el acto administrativo anterior, pero sólo respecto del valor de la mesada pensional y el valor del retroactivo a pagar (fls. 11-14); las decisiones anteriores fueron confirmadas mediante la Resolución **DIR 20733 del 17 de noviembre de 2017**, tras considerar que el artículo 36 de la ley 100 de 1993 que regula el régimen de transición, estableció un nuevo ingreso base para liquidar las pensiones de vejez, y en estas condiciones los factores salariales para liquidar las pensiones que consagraban las legislaciones anteriores no deben considerarse, ya que sólo deben incluirse los factores que de manera taxativa e inequívoca han venido consagrando los decretos reglamentarios de la Ley 100 de 1993 en esa materia y, que actualmente corresponde al Decreto 1158 de 1994, siempre y cuando sobre los mismos se hubieran efectuado los aportes al Sistema General de Pensiones, durante los últimos 10 años de servicio (fls. 16-20).

Así, se infiere de lo expuesto, que la administración al proferir los actos enjuiciados incurrió en yerro por errónea aplicación de la Ley 100 de 1993, al decidir adoptar

---

*Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional del INPEC...*”

<sup>4</sup> Artículo 96 de la Ley 32 de 1986 “Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación al cumplir veinte (20) años de servicios, continuos o discontinuos al servicio de la Guardia Nacional, sin tener en cuenta su edad”.

parcialmente las normas laborales que tutelaban el derecho de la parte accionante a obtener el reconocimiento pensional, cuya expedición es anterior a la Ley 100 de 1993; desatendiendo los preceptuado en el Acto Legislativo 01 de 2005 y por demás el derecho al principio de favorabilidad del servidor oficial, que implicaba no sólo reconocer la pensión de jubilación con base en las preceptivas de la Ley 32 de 1986, en materia de tiempo de servicios, sino también liquidar el monto tomando en consideración los factores salariales contemplados en los Decretos 1045 de 1978, 1848 de 1969, 81 de 1976 y 01 de 1984, en virtud de la especialidad de la materia.

Ahora bien, en cuanto a la **liquidación del Ingreso Base de Liquidación**, es preciso señalar que el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, ya citado, previó en el inciso tercero que el Ingreso Base de Liquidación para las personas beneficiarias de la transición, se determinará con el promedio de lo devengado por el tiempo que le faltare para adquirir el status de pensionado a la entrada en vigencia de dicha ley, si fuere menos de diez (10) años, o el promedio de lo cotizado durante todo el tiempo que le hiciera falta si este fuere superior, actualizado anualmente con base en el Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE.

Quiere decir lo anterior, que para efectos de liquidar las pensiones de quienes se encontraran dentro del régimen de transición antes mencionado, se tendrá en cuenta la edad, el tiempo cotizado y el monto o tasa de reemplazo del régimen anterior a la vigencia de la Ley 100 de 1993, que para los empleados públicos del orden nacional es el establecido en la Ley 33 de 1985 y en cuanto a la pensión por aportes es la Ley 71 de 1988, excepto en lo que se refiere al Ingreso Base de Liquidación, el cual se establecerá de acuerdo a lo previamente señalado.

Frente a lo anterior es preciso traer a colación la sentencia **SU-230 de 29 de abril de 2015**<sup>5</sup> proferida por la Corte Constitucional en donde indicó que las personas que se encuentren en régimen de transición, para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación o vejez, debe tenerse en cuenta para determinar el Ingreso Base de Liquidación lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

La Corte Constitucional al analizar el caso concreto adujo que quienes se encuentren inmersos dentro del régimen de transición contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, esto es, que a la entrada en vigencia de dicha ley tuvieran 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más si son hombres, o 15 o más años

---

<sup>5</sup> Expediente T-3.558.256. Magistrado Ponente : José Ignacio Pretelt Chaljub.

de servicio, se les debe respetar el régimen anterior en cuanto a los requisitos para el reconocimiento de la pensión (edad y tiempo de servicios) y a la fórmula para calcular el monto de la pensión (tasa de reemplazo).

En cuanto al Ingreso Base de Liquidación, expresó la Corte que se han generado diversos debates doctrinales y jurisprudenciales frente a este punto. En ese sentido señaló que dicha Corporación ha establecido que cuando se trata de pensiones reconocidas bajo regímenes especiales aplicables por transición, o el de los servidores públicos contenido en la Ley 33 de 1985, el concepto de monto debe comprender tanto el porcentaje aplicable como la base reguladora señalada en el respectivo régimen en virtud del principio de inescindibilidad de la norma, y el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 sólo resulta aplicable en caso de que el régimen anterior o especial, no haya determinado la base reguladora.

Sin embargo, aclaró que en la sentencia C-258 de 2013 (que estudió el régimen pensional de los congresistas) se fijó un precedente el cual debe ser aplicado en cuanto a la interpretación otorgada sobre el monto y el IBL en el marco del régimen de transición, y por ende, **a todos los beneficiarios de regímenes especiales**. Al respecto sostuvo:

“(…)  
*Las demás expresiones demandadas, relativas al régimen pensional de los congresistas y de los servidores públicos a quienes les resultara aplicable, fueron declaradas exequibles, en el entendido que: (i) no puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1° de abril de 1994, no se encontraren afiliados al mismo, (ii) como factores de liquidación de la pensión sólo podrán tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas, (iii) las reglas sobre el IBL aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso, y (iv) las mesadas correspondientes no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1° de julio de 2013.*” (Destacado fuera de texto)

Del mismo modo dicha Corporación ha reiterado la misma postura en sentencias SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017, SU-210 de 2017 y SU-395 de 2017.

Ahora bien, y conforme a lo antes señalado, el Honorable Consejo de Estado en **sentencia reciente de unificación de 28 de agosto de 2018**<sup>6</sup>, definiendo el criterio de interpretación de lo Contencioso administrativo, reiteró lo ya expuesto por el Máximo Órgano Constitucional, concluyendo su análisis en dos subreglas

---

<sup>6</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).

importantes y necesarias para determinar la liquidación del IBL frente a aquellas personas que se encuentren en el régimen de transición dispuesto en la Ley 100 de 1993, a saber:

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

*- Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.*

*- Si faltare más de diez (10) años, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.*

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

Así las cosas, y de acuerdo a la jurisprudencia transcrita, no queda asomo de duda para el Despacho que para efectos de liquidar las pensiones de quienes se encuentran dentro del régimen de transición, se tendrá en cuenta la edad, el tiempo cotizado y el monto o tasa de reemplazo del régimen anterior a la vigencia de la Ley 100 de 1993; no así respecto del Ingreso Base de Liquidación, el cual se establecerá de acuerdo a las reglas antes mencionadas.

## **6. Caso concreto**

Teniendo en cuenta lo anterior, el despacho declarará la nulidad de las Resoluciones Nos. **GNR 272265 del 14 de septiembre de 2016, GNR 375622 del 9 de diciembre de 2016, y DIR 20733 del 17 de noviembre de 2017**, y ordenará a la entidad demandada reliquide la pensión de vejez por actividad de alto riesgo reconocida al señor Diego Alejandro Méndez Sierra identificado con CC. 12.206.957, teniendo en cuenta lo preceptuado en la Ley 32 de 1986, en materia de tiempo de servicios; el Ingreso Base de Liquidación correspondiente a los factores salariales contemplados en los Decretos 1045 de 1978, 1848 de 1969, 81 de 1976 y 01 de 1984, en virtud de la especialidad de la materia, cotizados durante los últimos 10 años de servicios, conforme la sentencia de unificación anteriormente referida.

## **7. Prescripción**

Por otro lado, teniendo en cuenta que al actor se le otorgó su derecho pensional a partir del 1° de noviembre de 2014 (Fls. 4-6) y que la solicitud de reajuste pensional fue presentada el 25 de mayo de 2016 (de acuerdo con los antecedentes señalados en la Res. GNR 272265 del 14 de septiembre de 2016), se observa que no transcurrieron más de tres (3) años entre una y otra fecha para que se configure el fenómeno de la prescripción, razón por la cual, se declarará no probada ésta excepción.

## **8. Costas**

Considerando que la parte demandada no observó una conducta dilatoria o de mala fe dentro de la actuación surtida en este proceso, y que los argumentos de la contestación de la demanda estuvieron racionalmente fundamentados en un estudio eminentemente jurídico, no procede la condena en costas. Esta evaluación se realiza con fundamento en lo ordenado en el Artículo 55 de la ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cuatro (54) Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Segunda**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

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

**PRIMERO.- DECLARAR** no probadas las demás excepciones propuestas por la entidad demandada.

**SEGUNDO.- DECLARAR** la nulidad de las **GNR 272265 del 14 de septiembre de 2016, GNR 375622 del 9 de diciembre de 2016, y DIR 20733 del 17 de noviembre de 2017**, por medio de las cuales la Administradora Colombiana de Pensiones- Colpensiones negó la reliquidación de la pensión de vejez por actividad de alto riesgo del accionante sin tener en cuenta los factores salariales contemplados en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.

**TERCERO.-** Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES**, vejez por actividad de alto riesgo reconocida al señor Diego Alejandro Méndez Sierra identificado con CC. 12.206.957, teniendo en cuenta lo preceptuado en la Ley 32 de 1986, en materia de tiempo de servicios; el Ingreso Base de Liquidación correspondiente a los factores salariales contemplados en los Decretos 1045 de 1978, 1848 de 1969, 81 de 1976 y 01 de 1984, en virtud de la especialidad de la materia, cotizados durante los últimos 10 años de servicios,

conforme la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, proferida por el Consejo de Estado, desde el 1 de febrero de 2014 pero con efectos fiscales a partir del 5 de abril de 2015.

**CUARTO.-** La **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES** pagará al demandante la diferencia resultante entre la liquidación ordenada y las sumas canceladas por concepto del incremento o reajuste anual de la pensión de vejez desde el 1 de noviembre de 2103, **previo el DESCUENTO por concepto de aportes dejados de realizar y que corresponden a los factores cuya inclusión se ordena, siempre que no hayan sido objeto de descuento y en proporción a la parte que corresponde al trabajador.**

**QUINTO.-** Las sumas que resulten de la condena anterior se actualizarán de acuerdo al inciso final del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

**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.-** Sin condena en costas.

**OCTAVO.-** DENEGAR las demás pretensiones de la demanda.

**NOVENO.-** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente previa devolución a la parte actora de los valores consignados para gastos, excepto los ya causados. Déjense las constancias de las entregas que se realicen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**TANIA INÉS JAIMES MARTÍNEZ**

JUEZA