

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

### **SALA PLENA**

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JOSEFINA JARA RINCÓN  
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN  
SOCIAL - UGPP  
EXPEDIENTE: 50001-33-33-009-2017-00078-02  
SENTENCIA: TAM004 21-09-166  
TEMA: RELIQUIDACIÓN PENSIONAL CON LA INCLUSIÓN DE  
TODOS LOS FACTORES SALARIALES

MAGISTRADA PONENTE: NELCY VARGAS TOVAR

Resuelve la Sala Plena el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 10 de julio de 2019, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que negó las pretensiones de la demanda.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. Demanda (f. 1 a 7 C1)**

La señora JOSEFINA JARA RINCÓN, presentó demanda en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP, conforme a las pretensiones y hechos que se señalan a continuación:

#### **1.1. Pretensiones**

Se declare la nulidad de las siguiente Resoluciones:

- Resolución RDP – 018194 del 11 de mayo de 2015, mediante la cual la UGPP negó la reliquidación de la pensión.
- Resolución RDP-032145 del 5 de agosto de 2015 a través de la cual la UGPP confirmó la Resolución RDP – 18194 de 2015.

A título de restablecimiento del derecho, se condene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP reliquidar, indexar y pagar retroactivamente la pensión de vejez conforme a la Ley 33 de 1985, esto es, con el 75% del promedio de la asignación básica y todo lo devengado en el último año de servicio.

Igualmente, que se condene a la entidad demandada a indexar el monto a pagar conforme al inciso último del artículo 187 del CPACA, como al pago de las diferencias que resulten a partir del 1 de enero de 1999.

Y finalmente, se condene a la demandada a dar cumplimiento a la sentencia de acuerdo con lo previsto en el artículo 192 del CPACA y se condene en costas y agencias en derecho a la UGPP.

## **1.2. Hechos**

Señaló que laboró en el Servicio de Salud del Meta durante 29 años, razón por la cual, CAJANAL le reconoció pensión de vejez mediante Resolución No. 004933 del 5 de mayo de 1999.

Adujo que a través de las Resoluciones No. 020414 del 16 de septiembre de 2000 y No. RDP-018194 del 11 de mayo de 2015, la UGPP negó la reliquidación de la pensión.

Manifestó que la UGPP mediante Resolución RDP-032145 del 5 de agosto de 2015, confirmó la Resolución RDP-018194 del 11 de mayo de 2015.

## **1.3. Las normas violadas y concepto de violación**

Constitucionales: Artículos 13, 29, 53.

Legales: Ley 33 de 1985 (artículos 1 y 3), Ley 62 de 1985 (artículo 1), Ley 100 de 1993 (artículo 36), Decreto 1158 de 1994 y Ley 1437 de 2011 (artículos 10 y 102).

Señaló que CAJANAL le reconoció la pensión conforme a la ley 33 de 1985 respecto a la edad, tiempo de servicio, y el monto conforme a la ley 100 de 1993, con el 75% el promedio de los últimos 10 años de servicio y los factores enlistados decreto 1158 de 1994.

Expresó que no es posible negar la reliquidación de la pensión con base en la sentencia SU-230 de 2015, puesto que la Corte Constitucional incumplió los requisitos que se autoimpuso en la sentencia SU-047 de 1999 numeral 43 al momento de su expedición, aspecto que precisamente conforman los reparos que el Consejo de Estado le hizo a dicha providencia en la sentencia unificada del 25 de febrero, Rad. 2013-01541- 01, en consecuencia, en su sentir, acatando la sentencia SU-047 de 1999, el cambio jurisprudencial hecho en la sentencia SU-230 de 2015, no fue constitucionalmente legítimo, por ello, el Consejo de Estado se aparta de ella.

## **2. Contestación de la demanda (f. 69-73 C1)**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP, contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, por cuanto carecen de fundamentos fácticos y jurídicos.

Argumentó que la demandante se encuentra amparada por el régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y en consecuencia, tiene derecho a que se le respeten las condiciones establecidas en la normatividad anterior que para el caso en concreto es la Ley 33 de 1985, en relación con la edad, tiempo y monto, es decir 55 años de edad, 20 años de servicio y el 75% del IBL, pero el periodo a liquidar corresponde a los últimos diez (10) años de servicio o el tiempo que le hiciera falta, y los factores salariales son los contemplados en el Decreto 1158 de 1994, de conformidad con lo estipulado por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Expresó que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, 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 las personas que tengan derecho al régimen de transición será el contenido en la Ley anterior, pero el IBL es el contenido en el inciso tercero de dicha norma, por tanto, la UGPP al momento de liquidar la pensión de la demandante actuó en derecho y conforme a las reglas lógicas, claras y concretas existentes en la Ley 100 de 1993, sin que se permitan elucubraciones para determinar cuál es el espíritu de la norma.

Propuso como excepción cobro de lo no debido e inexistencia de la obligación de reliquidar la pensión, por cuanto a la demandante en su liquidación de reconocimiento se le aplicó el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, lo que significa que dicha pensión se reconoció con base en los factores salariales taxativamente indicados y los que la demandante demostró al momento de la solicitud de reconocimiento pensional que devengaba y aportaba para la época de retiro definitivo del servicio los cuales constituían salario.

Formuló como excepción la ausencia de vicios en los actos administrativos demandados, puesto que se conserva incólume su presunción de validez y surten plenamente sus efectos en el mundo jurídico, puesto que esta no ha sido desvirtuada por la parte demandante, ya que los mismos no contienen vicio alguno que conlleve a su anulación, pues fueron expedidos por la autoridad competente, observando la ritualidad exigida para su creación y ejecutoria, tanto que los motivos en lo que se funda como en ellos se leen, son consistentes y congruentes con las normas superiores en las que se basa, razón por la cual, los vicios que se les imputan carecen de fundamento de acuerdo a los preceptos del ordenamiento jurídico.

También propuso como excepción, la prescripción de los derechos laborales conforme al artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 y el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, pues la interrupción no versa sobre un derecho en concreto que la UGPP haya reconocido sino sobre una mera expectativa.

Adicionalmente sostuvo la imposibilidad de incluir algunos conceptos reclamados por la demandante, pues una vez estudiada la Resolución No. 4933 de 5 de Mayo de 1999, por medio de la cual se reconoció la pensión de la señora JOSEFINA JARA RINCÓN, se observaba que la misma se profirió dando cumplimiento a las disposiciones legales aplicables (ley 100 de 1993) para la fecha de cumplimiento del estatus (04 de junio de 1997), toda vez que revisados los factores salariales allegados al cuaderno administrativo, se logra establecer que fue liquidada conforme a derecho, incluyendo en la liquidación asignación básica y bonificación de servicios, conceptos que se encuentran debidamente señalados en el certificado de factores salariales, expedido por la Secretaria de Salud de Departamental de fecha 12 de Julio de 1999.

Mencionó la imposibilidad de intereses moratorios, en tanto que la sanción se impone cuando se presente retardo en el pago de la pensión, entendido este como la entrega de las sumas a que tiene derecho el pensionado, dentro del

asunto consideró que la entidad pagadora otorgó y pagó a tiempo la pensión por tal motivo, no hay mora alguna que genera interés.

Finalmente, señaló la imposibilidad de condena en costas, toda vez que se debe presumir la buena fe a menos que se demuestre lo contrario.

### **3. Del llamamiento en garantía (f. 1-4 C. llamamiento en garantía)**

El apoderado de la entidad demanda UGPP llamó en garantía al HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO, con fundamento en que la demandante prestó sus servicios al Hospital Municipal de Puerto López, argumentando que el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia ha dispuesto que en todos los casos en que sea ordenada la reliquidación de la mesada pensional por la inclusión de nuevos factores se debe efectuar el pago de los aportes a la entidad de seguridad social sobre tales sumas.

Por lo anterior, aclaró que si bien es cierto en la sentencia se ordena realizar los descuentos al pensionado de lo que debió aportar sobre los factores incluidos, a este solo se le puede descontar un 25% de estos aportes, ya que lo demás es obligación del empleador, es decir, el 75% debe ser ordenado al llamado en garantía.

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio, a través de auto del 16 de mayo de 2018, no admitió el llamamiento en garantía, decisión contra la cual la entidad demandada presentó recurso de apelación, que se resolvió a través de providencia del 21 de noviembre de 2018, confirmando la decisión recurrida.

### **4. La sentencia apelada (f. 83-87 C1)**

En audiencia inicial del 10 de julio de 2019, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio profirió sentencia negando las pretensiones de la demanda.

Lo anterior, en atención a que la Juez de primera instancia sostuvo la tesis que a la demandante no le asistía derecho a la reliquidación de la pensión teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, en atención a que las personas beneficiarias del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985 como es el caso, deben sujetarse a las previsiones sobre el IBL previstas en el artículo 36

de la Ley 100 de 1993, aunado a que solo se deben incluir como factores salariales aquellos sobre los que se hayan realizado los aportes al Sistema de Pensiones.

## 5. La apelación (f. 93 a 96 C1)

La parte demandante interpuso recurso de apelación argumentando que el mismo tiene por objeto que se revoque la sentencia y en consecuencia, se ordene a la UGPP reliquidar la pensión por nuevo tiempo de servicio –febrero a diciembre 1998-, acorde a la sentencia unificada del 28 agosto de 2018 de la Sala Plena del Consejo de Estado, con el promedio de los últimos 10 años de servicio donde se incluya la asignación básica y bonificación por servicios para el año 1998, y la indexación en aplicación del IPC del 1998 en adelante hasta la fecha.

Indicó que se retiró del servicio a partir del 1 de enero de 1999, sin embargo, le negaron la reliquidación por el nuevo tiempo de servicio, febrero - diciembre 1998, lo que causó que no se computaran para dicho año el valor de la asignación básica, y la bonificación por servicios del año 1998, valores que fueron incrementados conforme a la devaluación IPC 1997 y que fueron devengados sin ser computados en el monto de la pensión.

Manifestó que al ordenar el pago conforme a la liquidación hecha hasta enero del año 1998, habiéndose retirado del servicio a 31 de diciembre de ese mismo año, tampoco le actualizaron el valor del monto que fue hallado con los valores de los factores hasta enero de 1998, sin actualización IPC 1997 y 1998 para devengar a partir de enero 1° de 1999 fecha del retiro definitivo del servicio.

Expresó que la Resolución No. 004933 del 5 de mayo de 1999, es la única que hizo efectiva al momento de empezar a pagar la pensión, enero del año 1999, fecha del retiro del servicio, pues en las demás se negó la reliquidación.

Precisó que si se le reliquida la pensión por nuevo tiempo de servicio de enero a diciembre del año 1998, la indexación únicamente procede desde la devaluación acumulada o IPC para el año 1998 hasta el año 2018.

Resaltó que en el fallo atacado se acepta que la accionada reconoció y liquidó la pensión conforme al alcance del artículo 36 de la ley 100 de 1993, acorde a la sentencia unificada del 28 de agosto de 2018 de la Sala Plena del Consejo de Estado, sin embargo, en su sentir, conforme a estos parámetros normativos y jurisprudenciales no se ha satisfecho plenamente los derechos regulados en tal sentido, pues fueron negados mediante las resoluciones acusadas, por lo que por

ser parte de la Litis, conforme lo tiene adoctrinado este Tribunal, solicitó sean considerados los argumentos al momento de dictar sentencia.

## **6. Trámite de segunda instancia**

Mediante providencia del 16 de octubre de 2019, se admitió el recurso de apelación interpuesto por el demandante y se prescindió de la audiencia que señala el numeral 4 del artículo 247 del CPACA y en su lugar, se corrió traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto (f. 4 del C2).

### **6.1. Alegatos de Conclusión**

**6.1.1 Parte demandante (f. 7 a 10 C2):** Consideró que negar la reliquidación con el argumento que acceder a ella afecta la sostenibilidad del sistema pensional, viola sistemáticamente la Constitución Política en sus artículos 13, 29, 48, 53 y párrafo del artículo 334, con ello los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, condición más favorable, vida digna entre otros.

**6.1.2 La parte demandada (f. 11-13 C2):** Resaltó que para este caso, la Sentencia de Unificación Jurisprudencial del Consejo de Estado del 28 de agosto de 2018 acoge a los postulados de la Corte Constitucional en cuanto a la interpretación del régimen de transición, dejando en claro que el IBL hace parte de este, y que por ende, las reglas que se deben aplicar a estos beneficiarios son las contempladas en el artículo 36 inciso 3, y en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993

**6.1. 3 El Ministerio Público,** guardó silencio.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

El Tribunal es competente para conocer este asunto en segunda instancia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA, teniendo en cuenta que se trata de una sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Octavo Administrativo de Villavicencio y corresponde a la Corporación su conocimiento como superior funcional.

## 2. Problema Jurídico

El análisis de la impugnación se circunscribirá a los argumentos expuestos por la parte demandante en su escrito de apelación oportunamente presentado, conforme a lo previsto por el artículo 328 del Código General del Proceso, por lo cual, el problema jurídico se contrae en determinar si le asiste derecho a la señora JOSEFINA JARA RINCÓN a la reliquidación de la pensión con el 75% del promedio de los factores salariales devengados en los últimos 10 años de servicio<sup>1</sup>, dentro de los cuales se encuentran nuevos tiempos de servicio laborados con posterioridad al momento en que se reconoció la pensión de jubilación y que la entidad accionada no tuvo en cuenta.

Previo a lo anterior, la Sala Plena definirá cuál es el régimen pensional de un empleado público que cumplió uno de los requisitos para pensión en vigencia de la Ley 33 de 1985 y resulta ser beneficiario tanto del régimen de transición contenido en el primer inciso del párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 33 de 1985, como de la transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

## 3. Estructura de la decisión y análisis del caso

Para resolver el problema jurídico el Tribunal realizará el análisis jurídico del asunto, para luego abordar el caso concreto, incluyéndose allí el examen crítico de las pruebas en que se fundamenta la decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA.

### 3.1 Análisis jurídico y jurisprudencial

Inicialmente es menester señalar que el derecho pensional desde la perspectiva constitucional guarda armonía con el artículo 48 de la Constitución Política, esto es, va íntimamente ligado a la seguridad social, pues es un servicio público de carácter obligatorio, que expresa la finalidad del Estado.

Asimismo, el derecho pensional se configura como resultado de los aportes o cotizaciones realizadas a través del tiempo de servicios y se hace efectivo al cumplimiento de la edad señalada por la Ley, por consiguiente resulta indispensable reconocer que el derecho a la pensión no puede ser interpretado como un concepto meramente civilista, máxime cuando sustancialmente opera

---

<sup>1</sup> En atención al cambio jurisprudencial efectuado por el Consejo de Estado a través de la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018.

como amparo contra las contingencias derivadas de la invalidez, la vejez y la muerte<sup>2</sup>.

En efecto, el derecho a la pensión tiene identidad propia, no solo por la manera como se va conformando (aportes empleador y empleado) sino por expresa disposición constitucional, al definirse como máxima en cuanto a la seguridad social y en los artículos 48 y 53 de la Constitución Política que “el Estado garantizara el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales...”<sup>3</sup>.

Ahora bien, el legislador ha establecido distintos regímenes pensionales en los cuales ha venido señalando los requisitos para acceder a la pensión, dentro de los cuales ha establecido regímenes de transición para proteger a las personas que tiene una expectativa de pensión bajo una normatividad que posteriormente es modificada, como se ve reflejado en el párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 33 de 1985 y el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

El Consejo de Estado ha señalado que los regímenes de transición en materia pensional tienden a identificarse como una prerrogativa para regular el tránsito legislativo en materia pensional, que resguarda expectativas o derechos adquiridos conforme a normas que luego son retiradas del ordenamiento jurídico por cualquiera de las causas establecidas para limitar o terminar su vigencia<sup>4</sup>.

Ahora bien, la Ley 100 de 1993, por medio de la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, previó un régimen de transición para aquellas personas que se encontraban cerca a obtener el reconocimiento pensional, estableciendo en su artículo 36 ídem los parámetros para ser beneficiario de dicho régimen de transición, preceptuando lo siguiente:

**“ARTÍCULO 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

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 4 de Agosto de 2010, Radicación Número: 25000-23-25-000-2004-06145-01(2533-07), Actor: Alcides Borbón Suescun, Demandado: Dirección De Impuestos Y Aduanas Nacionales, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 4 de Agosto de 2010, Radicación Número: 25000-23-25-000-2004-06145-01(2533-07), Actor: Alcides Borbón Suescun, Demandado: Dirección De Impuestos Y Aduanas Nacionales, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

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 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.

(...)"

Por lo anterior, las personas que al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, esto es, al 01 de abril de 1994, contaran con 35 años de edad si son mujeres o 40 años de edad si son hombres o más de 15 años de servicios, serían beneficiarios del régimen de transición y por tanto, conservarían el régimen prestacional al cual se encontraban afiliados antes de la expedición de la Ley 100 de 1993.

El régimen anterior a la Ley 100 de 1993, para el sector público se encontraba consagrado en la Ley 33 de 1985, la cual para efectos del reconocimiento pensional requería lo siguiente:

**“Artículo 1º.- El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (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.**

(...)"

Sobre el régimen previsto en la Ley 33 de 1985, el Consejo de Estado ha señalado que el mismo se excluyó de su aplicación en cuatro eventos que conforman un régimen de transición así<sup>5</sup>:

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 8 de Julio de 2021, Radicación Número: 76001-23-33-000-2013-00350-01(4707-17), Actor: Tito Burning Perea Murillo, Demandado: Unidad Administrativa Especial De Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social, Consejero Ponente: William Hernández Gómez.

- I. Los empleados oficiales que trabajaran en actividades que por su naturaleza justificaran la excepción que la ley haya determinado expresamente, y aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones.
- II. **Los empleados oficiales que a la fecha de la presente ley hubieran 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 la ley.**
- III. Los empleados oficiales que con veinte (20) años de labor continua o discontinua, se hallaran retirados del servicio, quienes tendrían derecho cuando cumplieran cincuenta (50) años de edad, si eran mujeres, o cincuenta y cinco (55) si eran varones, a una pensión de jubilación que se reconocería y pagaría de acuerdo con las disposiciones que regían al momento de su retiro.
- IV. Los empleados oficiales que a la fecha de vigencia de la ley hubieran cumplido los requisitos para obtener la pensión de jubilación, quienes continuarán rigiéndose por las normas anteriores a ella.

Entonces, para el caso en particular nos interesa la transición contemplada en el inciso primero del párrafo 2 del artículo 1, que como ya se reseñó establece que en el caso de los empleados oficiales que a la fecha de la entrada en vigencia de la referida Ley 33 de 1985, hayan cumplido quince (15) años continuos o discontinuos de servicio, se les continuarían aplicando las disposiciones sobre edad de jubilación que regían con anterioridad.

Bajo esa perspectiva, para el caso de los empleados de los niveles departamentales y municipales la norma aplicable es la Ley 6 de 1945, la cual en el literal b) del artículo 17, establecía con relación al reconocimiento de la pensión de vejez, como requisito para tener derecho a la pensión, sin distinción de sexo, llegar a la edad de 50 años y haber laborado 20 años de servicio continuo o discontinuo para el Estado.

En este punto, se debe señalar que conforme al régimen transición de la Ley 33 de 1985, lo pretendido por el legislador fue salvaguardar el requisito de la edad para ser acreedor de la pensión de jubilación de aquellas personas que estuvieran próximas a adquirir el derecho, no obstante, huelga aclarar que este régimen de transición no puede comprenderse como un mecanismo para entender que el beneficiario tiene un derecho adquirido, pues solo cuando la persona cumple con todos los requisitos para obtener la pensión, es decir, adquiera su estatus pensional, se habla de derechos adquiridos, de lo contrario solo cuenta con

simples expectativas de pensión, que se encuentran limitadas por la libre configuración del legislador.

Así lo ha entendido a lo largo de los años la Corte Constitucional, al definir que los derechos adquiridos, son aquellos que se consolidan cuando se han cumplido todos los presupuestos normativos exigidos bajo el imperio de una ley, para que se predique el nacimiento de un derecho subjetivo. Configurado el derecho bajo las condiciones fijadas por una norma, su titular puede exigirlo plenamente, porque se entiende jurídicamente garantizado e incorporado al patrimonio de esa persona<sup>6</sup>.

El artículo 58 de la Constitución Política, garantiza precisamente la protección constitucional de este tipo de derechos, al prohibir expresamente su desconocimiento o vulneración mediante leyes posteriores. Es por esto que el quebrantamiento de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley anterior, resulta contraria a la Constitución<sup>7</sup>.

Por su parte, las *expectativas legítimas*, suponen que los presupuestos exigidos bajo la vigencia de una ley para consolidar un derecho, no se han configurado, aunque "[r]esulta probable que lleguen a consolidarse en el futuro, si no se produce un cambio relevante en el ordenamiento jurídico"<sup>8</sup>.

Las expectativas legítimas, en consecuencia, no implican el *nacimiento de un derecho*, sino que suponen una probabilidad cierta de consolidación futura del correspondiente derecho, si se mantienen las condiciones establecidas en una ley determinada. De allí que se considere, en general, que tales expectativas pueden ser modificadas por el legislador en virtud de sus competencias, si ello se requiere para cumplir fines constitucionales. El legislador, por lo tanto, no está obligado en principio a perpetuar las meras expectativas en el tiempo, dado que no son objeto en sentido estricto de la misma protección consagrada en el artículo 58 de la Carta Política para los derechos adquiridos<sup>9</sup>.

Lo anterior, en atención a los distintos análisis que la Corte Constitucional ha realizado sobre el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993<sup>10</sup>, que se pueden resumir de la siguiente forma:

«4.2. Sobre el alcance de los derechos adquiridos y las expectativas legítimas en

---

<sup>6</sup> Sentencia C- 663 de 2007 de la Corte Constitucional.

<sup>7</sup> Ídem.

<sup>8</sup> Sentencia C- 663 de 2007 de la Corte Constitucional.

<sup>9</sup> Ídem.

<sup>10</sup> Sentencia C-663 de 2007 de la Corte Constitucional.

materia pensional, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido lo siguiente:

En la sentencia C-168 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) la Corte conoció de una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 11 (parcial), 36 (parcial) y 288 de la Ley 100 de 1993, los cuáles se demandaron por desconocer derechos aún no consolidados de los trabajadores, establecidos en normas anteriores. Alegó el ciudadano en esa oportunidad, que la Constitución no sólo protege los derechos adquiridos de los trabajadores a los que alude el artículo 58, sino que garantiza también la condición más beneficiosa al trabajador, condición que en su opinión, no fue respetada en las normas acusadas y vulneró el artículo 53 de la Carta. La Corte precisó lo concerniente a los derechos adquiridos y las expectativas legítimas, y como fundamento de la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas, advirtió lo siguiente:

“[L]a jurisprudencia al igual que la doctrina, distingue los derechos adquiridos de las simples expectativas, y coinciden ambas en afirmar que los primeros son intangibles y por tanto, el legislador al expedir la ley nueva no los puede lesionar o desconocer. No sucede lo mismo con las denominadas "expectativas", pues como su nombre lo indica, son apenas aquellas probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho; en consecuencia, pueden ser modificadas discrecionalmente por el legislador.

“Nuestro Estatuto Superior protege expresamente, en el artículo 58, los derechos adquiridos y prohíbe al legislador expedir leyes que los vulneren o desconozcan, dejando por fuera de esa cobertura a las llamadas expectativas, cuya regulación compete al legislador, conforme a los parámetros de equidad y justicia que le ha trazado el propio Constituyente para el cumplimiento de su función.

“Así las cosas, se puede concluir que quien ha satisfecho los requisitos de edad y tiempo de servicio o número de semanas cotizadas, exigidas por la ley para acceder a una pensión de jubilación o de vejez, tiene un derecho adquirido a gozar de la misma. Pero quien aún no ha completado el tiempo de servicio o llegado a la edad prevista en la norma legal, no tiene un derecho sino que se halla apenas ante una simple expectativa de alcanzarlo en el momento de reunir la condición faltante.

“Entonces, mientras no se realicen íntegramente los presupuestos, condiciones o requisitos que la misma norma contempla para adquirir el derecho, mal puede hablarse de "derecho adquirido"; lo que existe es una simple esperanza de alcanzar ese derecho algún día, es decir, una "expectativa", y como se ha reiterado, la Constitución no las protege. Sin embargo, considera la Corte que las 'expectativas' pueden y deben ser objeto de valoración por parte del legislador quien en su sabiduría, y bajo los parámetros de una anhelada justicia social, debe darles el tratamiento que considere acorde con los fines eminentemente proteccionistas de las normas laborales”.

En la sentencia C-596 de 1997 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) esta Corporación estudió una demanda dirigida contra la expresión *“al cual se encuentran afiliados”* contenida en el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que se acusó de violar los artículos 13 y 53 de la Carta, por discriminar entre quienes al momento de entrar en vigencia el nuevo Sistema de Seguridad Social Integral (Ley 100 de 1993) se encontraban trabajando para el Estado, y quienes, habiendo laborado como trabajadores estatales en el pasado, al momento de

entrar en vigencia la Ley 100, no tenían vinculación laboral alguna con ningún organismo o entidad pública. También se acusó la expresión de desconocer el *principio de favorabilidad* en materia laboral, porque colocaba en situación desventajosa a las personas que se encontraban en el régimen de transición al exigirles “*nuevos y más gravosos requisitos*” para acceder a la pensión de vejez. A su vez, se alegó como violatoria del principio de irrenunciabilidad de los beneficios mínimos laborales la expresión, por exigir a los servidores públicos un mínimo de cotizaciones para acceder a la pensión de jubilación sin atender el hecho de que en el régimen anterior no se exigían tales requisitos. Precisó esta Corporación sobre los derechos adquiridos y las expectativas legítimas que:

"Justamente por cuanto los derechos a la seguridad social no se tienen por el simple hecho de ser persona humana, como si sucede con los derechos fundamentales o derechos de primera generación, para ser titular de ellos es necesario acreditar el cumplimiento de los requisitos que la ley, de manera general, impone para adquirirlos. Cuando, en vigencia de la ley que señala tales requisitos, estos llegan a cumplirse, se habla de derecho adquirido en materia de seguridad social. Cuando, por el contrario, durante el término de vigencia de la ley que prescribe tales condiciones, la persona que aspira a la titularidad de ellos está en vía de cumplirlas, se habla de expectativa de derecho. (...) Las consecuencias jurídicas en uno y otro supuesto son bien distintas: los derechos adquiridos, al tenor del artículo 58 la Carta Política, no pueden ser desconocidos por leyes posteriores; no así las simples expectativas de derecho.

**“Para el caso concreto de las personas a las que se refiere la norma demandada, esto es las personas beneficiarias del régimen de transición al que se ha hecho referencia en esta Sentencia, resulta evidente que, por cuanto ellas, al momento de entrar a regir la Ley 100 de 1993 no habían cumplido aún con los requisitos exigidos para acceder a la pensión de jubilación o de vejez por el régimen pensional al cual estuvieran afiliadas, no habían adquirido ningún derecho en tal sentido, y sólo tenían al respecto una expectativa de derecho.”**» (Negrita y subraya fuera del texto).

Conforme a lo anterior, se puede colegir que aun cuando una persona sea beneficiaria del régimen de transición de una determinada norma, ello no implica que haya consolidado su derecho, de manera que está sujeta a que los demás aspectos que no fueron cubiertos por la transición sean modificados por el Legislador, hasta tanto cumpla con todos los requisitos para pensionarse, lo que ocasiona que una persona pueda estar inmersa en dos o más regímenes de transición, *verbigracia*, contar con quince (15) años de servicio para el 13 de febrero de 1985 y adicionalmente, haber consolidado su estatus pensional en vigencia de la Ley 100 de 1993 y con ello, cumplir los requisitos previstos del régimen de transición contenido en el artículo 36 ídem, evento en el cual, deberá verificarse cuando finalmente adquirió el estatus pensional, es decir, consolidó su derecho, para determinar cómo debe reconocerse la prestación.

Para ilustrar un poco mejor la anterior situación, es menester traer a colación lo

analizado por el Consejo de Estado en sentencia reciente de 8 de julio de 2021<sup>11</sup>, en la que se concluyó que el Ingreso Base de Liquidación de una persona que sea beneficiaria tanto del régimen de transición de la Ley 33 de 1985 y de la Ley 100 de 1993, era el previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994, por haber adquirido su estatus pensional luego de la entrada en vigor de la mentada Ley 100 de 1993. Para efectos de un mayor entendimiento se cita *in extenso* la mentada sentencia, veamos

**“El demandante está cobijado por el régimen de transición de la Ley 33 de 1985**

De acuerdo con las anteriores consideraciones normativas y jurisprudenciales, en el *sub examine* se observa que el señor Tito Burning Perea Murillo laboró al servicio del Estado, así<sup>12</sup>:

Lugar de prestación	Cargo	Periodo
Unidad Administrativa Especial de Campañas Directas del Ministerio de Salud.	Auxiliar técnico, código 4110, grado 05.	1.º de agosto de 1964 a 15 de enero de 1967.
	Auxiliar técnico, código 4110, grado 05.	4 de agosto de 1967 a 30 de diciembre de 1995.

De acuerdo con la tabla anterior, se colige que el señor Perea Murillo al 13 de febrero de 1985, fecha de entrada en vigencia de la Ley 33 de 1985, había prestado servicios al Estado durante 19 años, 11 meses y 23 días, razón por la cual se encontraba cobijado por la primera parte del parágrafo 2.º del artículo 1.º de la Ley 33 de 1985, es decir, que al haber cumplido 15 años continuos o discontinuos de servicio tenía derecho a que se le respetara la edad pensional prevista en la norma anterior.

En consecuencia, el demandante podía adquirir el estatus pensional a los 55 años de edad, los cuales acreditó el **21 de junio de 1999**, toda vez que nació el 21 de junio de 1944, según copia de la cedula de ciudadanía<sup>13</sup> a folio 3 del cuaderno 1.

**Ahora, si bien el libelista podía causar el derecho a partir de la edad regulada en la Ley 6.ª de 1945, modificada por el Decreto Ley 3135 de 1968 (55 años para los hombres), al hacerse beneficiario del régimen de transición de que trata parágrafo 2.º del artículo 1.º de la Ley 33 de 1985, lo cierto es que al cumplir el**

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 8 de Julio de 2021, Radicación Número: 76001-23-33-000-2013-00350-01(4707-17), Actor: Tito Burning Perea Murillo, Demandado: Unidad Administrativa Especial De Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social, Consejero Ponente: William Hernández Gómez.

<sup>12</sup> Según se evidencia del certificado de información laboral expedido por el Ministerio de Salud, visible a folio 133 del cuaderno 7.

<sup>13</sup> En este punto se pone de presente que, la información del documento de identidad del demandante fue corroborada por parte de esta Subsección en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la cual da cuenta que el número serial de la cédula de ciudadanía corresponde al 6.154.471, y que esta expedida el 30 de junio de 1965, lo cual coincide con el medio de convicción pertinente aportado por el interesado. Si además se tiene en cuenta la copia del certificado de registro civil de nacimiento, visible a folio 2, C1, del cual se desprende que el señor Perea Murillo nació el 21 de junio de 1944.

requisito de la edad en el año 1999, fecha en la cual consolidó el estatus pensional, se considera que el periodo de liquidación y los factores salariales aplicables a su situación pensional son los previstos en la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994.

Por cuanto únicamente en el caso de haber reunido la totalidad de requisitos para obtener la prestación jubilatoria antes de la entrada del Sistema General de Pensiones regulado en la Ley 100 *ejusdem*, habría lugar a aplicar las reglas previstas en la Ley 33 de 1985, es decir, liquidar la pensión con las rentas y salarios sobre las cuales cotizó el señor Perea Murillo en el último año de servicio.

(...)

REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIO DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN		
<p>«ARTÍCULO 36. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. [...] 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 <u>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 cotizados</u>, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. [...]» (Subraya la sala).</p>	<p><b>Edad:</b> nació el 21 de junio de 1944<sup>14</sup>, es decir, que para el 1.º de abril de 1994 tenía 50 años, para empleados del orden nacional como es su caso.</p> <p><b>Tiempo de servicio:</b> laboró desde el 1.º de agosto de 1964 al 15 de enero de 1967, y del 4 de agosto de 1967 al 30 de diciembre de 1995 en la Unidad Administrativa Especial de Campañas Directas del Ministerio de Salud<sup>15</sup>. Al 1.º de abril de 1994 tenía 29 años, 1 mes y 11 días de servicios.</p>	<p>Goza del régimen de transición por tener más de 40 años de edad y 15 años de servicios a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.</p>
REQUISITOS PENSIÓN DE JUBILACIÓN LEY 33		
<p>«ARTÍCULO 1.º El empleado oficial que <u>sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (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.</u>» (Subraya fuera del texto)</p>	<p><b>Tiempo de servicios públicos:</b> laboró en el sector público por 31 años, 4 meses y 29 días, comprendidos de manera interrumpida desde el 1.º de agosto de 1964 al 30 de diciembre de 1995.</p> <p><b>Edad:</b> cumplió 55 años el 21 de junio de 1999, se reitera que nació el 21 de junio de 1944.</p>	<p>Acreditó los requisitos de la pensión de jubilación de la Ley 33 de 1985, esto es, más de 20 años públicos y 55 años de edad.</p>

<sup>14</sup> Cédula de ciudadanía visible a folio 3, C1.

<sup>15</sup> Según se evidencia del certificado de información laboral expedido por el Ministerio de Salud, visible a folio 133 del cuaderno 7.

PERIODO PARA LIQUIDAR LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN		
<p>«[...] 94. 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:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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. [...]»</li> </ul>	<p><b>Consolidación del estatus pensional:</b> 21 de junio de 1999, por edad (los 20 años de servicios los cumplió el 20 de febrero de 1985)</p>	<p>La pensión de jubilación se debe liquidar con el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior.</p>
	<p><b>Tiempo que faltaba para consolidarlo a la entrada en vigencia de la Ley 100:</b> menos de 10 años (del 1.º de abril de 1994 al 21 de junio de 1999)</p>	
FACTORES SALARIALES A INCLUIR EN LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN		
<p>«[...] 96. La <b>segunda subregla</b> 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. [...]»</p>	<p><b>Factores Decreto 1158 de 1994:</b> a) asignación básica mensual, b) gastos de representación, c) prima técnica, cuando sea factor de salario, d) primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario, e) remuneración por trabajo dominical o festivo, f) remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna, g) bonificación por servicios prestados</p>	<p>Los factores a incluirse en el IBL son el sueldo o asignación básica, prima de antigüedad y bonificación por servicios.</p>
	<p><b>Factores devengados<sup>16</sup> y</b></p>	

<sup>16</sup> Según certificación de factores salariales devengados en el último año de servicio suscrita por la subdirectora de gestión del Talento Humano del Ministerio de Salud, obrante a folio 134, C7.

	<p><b>cotizados</b><sup>17</sup> <u>asignación básica mensual, viáticos, asignación adicional, prima de antigüedad, bonificación por servicios, auxilio de transporte, subsidio de alimentación, prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad y bonificación especial de recreación.</u></p>	
--	---	--

Por consiguiente, la pensión de jubilación del señor Tito Burning Perea Murillo **bajo el régimen de transición, debía ceñirse a la edad requerida por el Decreto Ley 3135 de 1968, pero teniendo en cuenta el periodo de liquidación y los factores sobre los cuales realizó aportes según el inciso 3.º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y previsto en el Decreto 1158 de 1994;** en este caso corresponden a la asignación básica, prima de antigüedad y bonificación por servicios.

(...)

... conforme quedó demostrado en líneas atrás del presente acápite, consolidó su estatus pensional el 21 de junio de 1999 cuando aquel cumplió los 55 años de edad, si además se tiene en cuenta que el 20 de febrero de 1985 había cumplido los 20 años de labor requeridos.

**Pues se recuerda que como beneficiario de la transición regulada en la Ley 100 de 1993 y por haber causado el derecho a la pensión en vigencia de esta, el libelista se debía pensionar con la edad regulada en el Decreto Ley 3135 de 1968, el tiempo de servicios y el monto previstos en la Ley 33 de 1985, y con el periodo de liquidación y los factores salariales contenidos en la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994.**

(...)

Por consiguiente, la pensión de jubilación del señor Tito Burning Perea Murillo debe ceñirse al cómputo de los factores sobre los cuales aportó en el tiempo que le hiciera falta para adquirir el derecho, o el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, en los términos de la sentencia de unificación jurisprudencial proferida por el Consejo de Estado el 28 de agosto de 2018, y se le debía respetar el requisito de edad para pensionarse regulada en el Decreto Ley 3135 de 1968 al ser igualmente beneficiario del régimen de transición previsto en el parágrafo 2.º del artículo 1.º de la Ley 33, y no con la totalidad de los emolumentos devengados.

(...)” (Negrita y subrayas fuera del texto).

En virtud de lo anterior, se puede colegir que cuando una persona es beneficiaria

<sup>17</sup> Si bien no se aportó prueba de los factores sobre los cuales realizó aportes el demandante para seguridad social y especialmente para pensión, no se controvierte que la entidad 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 (toda vez que laboró hasta 1995) y aquellos frente a los que se realizaron las correspondientes cotizaciones.

del régimen de transición de la Ley 33 de 1985, se le debe respetar únicamente la edad conforme a la norma anterior, rigiéndose los demás elementos bajo la disposición vigente para el momento en el que se consolidó el estatus de pensionado, de modo que, puede concluirse que si el empleado en vigencia de la Ley 33 de 1985 solo cumplió el requisito del tiempo de servicio para acceder a la pensión, para esa época solo contaba con una simple expectativa de pensionarse, ya que quedaba a la espera de cumplir con el requisito de edad para adquirir el derecho prestacional y en ese sentido, debe sujetarse a las modificaciones que el legislador realice con posterioridad frente al reconocimiento pensional respecto de los demás elementos que no quedaron salvaguardados por la transición.

Establecido lo anterior, debemos referirnos ahora al ingreso base de liquidación en el caso de los beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, la cual ha presentado distintas posiciones en las Altas Cortes, más exactamente entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, pues la primera de ellas, consideró al estudiar la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 que el IBL no es un aspecto que cobija la transición, por lo que son las reglas señaladas en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, las que deben observarse para determinar el monto pensional, postura que fue reiterada en la sentencia SU 230 de 2015.

No obstante, el Consejo de Estado sostenía la tesis que a los beneficiarios del régimen de transición contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, debe aplicárseles en su integridad las normas de cada régimen pensional, so pena de vulnerar el principio de inescindibilidad de la ley, apoyándose también, en el artículo 48 de la Constitución Política, que señala que en materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos y que por ningún motivo, las pensiones reconocidas conforme a derecho, podrán dejarse de pagar, congelarse o **reducirse el valor de la mesada**, y finalmente en el artículo 53 ibídem, que consagra entre otros, como principios mínimos fundamentales del trabajo, **la situación más favorable al trabajador** en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho.

La Sección Segunda del Consejo de Estado, unificó su postura a través de la Sentencia de Unificación del 04 de agosto de 2010, en la que indicó que para la liquidación de la pensión de una persona beneficiaria del régimen de transición se deberá realizar el cálculo teniendo en cuenta el promedio de lo devengado en el último año de servicios con la inclusión de todos los factores salariales que constituyen salario, por cuanto llegó a la conclusión que *la Ley 33 de 1985 no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no*

*impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios, tesis reiterada en Sentencia también de Unificación del 24 de febrero de 2016<sup>18</sup>.*

Sin embargo, la Sala Plena del Consejo de Estado recientemente unificó los criterios de interpretación sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, con el fin de decantar definitivamente cuál era el tiempo que se debe tener en cuenta para liquidar la pensión y los factores salariales que deben ser incluidos para calcular el ingreso base de liquidación, para lo cual estableció las siguientes subreglas:

“(…)

**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.

(…)”<sup>19</sup>

Siguiendo ese hilo argumentativo, el Consejo de Estado modificó la tesis unificada de la Sección Segunda y estableció como nuevo criterio que ***el Ingreso Base de Liquidación del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias del mismo que se***

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Expediente: 25000234200020130154101, Referencia: 4683-2013actor: Rosa Ernestina Agudelo Rincón, C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 28 de Agosto de 2018, Radicación Número: 52001-23-33-000-2012-00143-01(Ij), Actor: Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro, Demandado: Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. en Liquidación, C.P. César Palomino Cortés.

*pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985<sup>20</sup>.*

En relación al cambio de criterio sobre la inclusión de todos los factores salariales, el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo, consideró que con esa interpretación (i) se garantiza que la pensión de los beneficiarios de la transición se liquide conforme a los factores sobre los cuales se ha cotizado; (ii) se respeta la debida correspondencia que en un sistema de contribución bipartita debe existir entre lo aportado y lo que el sistema retorna al afiliado y (iii) se asegura la viabilidad financiera del sistema<sup>21</sup>.

En consecuencia, en este punto es pertinente precisar que el Consejo de Estado en la precitada Sentencia de Unificación, también estableció a quiénes le era aplicable esta nueva postura, señalando:

“(…)

115. La Sala Plena de esta Corporación, por regla general, ha dado aplicación al precedente en forma retrospectiva, método al que se acudirá en esta sentencia, disponiendo que las reglas jurisprudenciales que se fijaron en este pronunciamiento se aplican a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias; salvo los casos en los que ha operado la cosa juzgada que, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables.

116. Para la Sala, los efectos que se dan a esta decisión garantizan la seguridad jurídica y dan prevalencia a los principios fundamentales de la Seguridad Social, por ello no puede invocarse el principio de igualdad, so pretexto de solicitar la no aplicación de esta sentencia.

(…)”<sup>22</sup>

Bajo las anteriores consideraciones jurídicas y jurisprudenciales pasa la Sala a estudiar el fondo del asunto de acuerdo con los supuestos fácticos y probatorios que reposan en el expediente.

### **3.2 Criterio de Unificación del Tribunal Administrativo del Meta**

Conforme a la normatividad en cita y los fundamentos jurisprudenciales que ha desarrollado el Consejo de Estado con relación al régimen aplicable a la pensión

<sup>20</sup> Sentencia De Unificación del 28 de Agosto De 2010, Radicación Número: 52001-23-33-000-2012-00143-01(ij) del Consejo de Estado.

<sup>21</sup> Ídem.

<sup>22</sup> Ídem.

de vejez de una persona beneficiaria de la transición de la Ley 33 de 1985 y de la Ley 100 de 1993, la SALA PLENA del Tribunal Administrativo del Meta unifica su criterio en los siguientes términos:

- A un empleado público que cumplió uno de los requisitos para pensión en vigencia de la Ley 33 de 1985 y resulta ser beneficiario tanto del régimen de transición contenido en el primer inciso del parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 33 de 1985, como de la transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se le debe respetar la edad para pensión contenida en la norma anterior a la Ley 33 de 1985 (Ley 6 de 1945 y Decreto 3135 de 1968), el tiempo de servicios y monto previstos en la Ley 33 de 1985 y el periodo y factores salariales establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994.

Es del caso aclarar, que si bien es cierto, el Despacho ponente en decisiones anteriores<sup>23</sup> consideró que a los empleados públicos que eran beneficiarios del régimen de transición de la Ley 33 de 1985 como de la transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, debía aplicárseles no solo la edad, sino también el tiempo de servicio y monto de la norma anterior a la Ley 33 de 1985, al quedar exceptuados de esta última, en virtud de lo analizado por el Consejo de Estado en sentencia del 21 de junio de 2018<sup>24</sup>, en esta oportunidad acoge los recientes pronunciamientos del Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa<sup>25</sup>, en los que se definió que en estos eventos, se aplica únicamente la edad de la norma anterior, el tiempo y el monto de la Ley 33 de 1985 y el periodo y factores salariales de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994, en atención a que con esta tesis se protegen, armonizan y respetan en mayor medida cada uno de los

<sup>23</sup> Ver entre otras, Tribunal Administrativo del Meta, Sentencia del 10 de diciembre de 2020, Radicado No. 50001-33-33-006-2015-00311-01, demandante: Miriam Amanda Franco, Demandado: UGPP, M.P. Nelcy Vargas Tovar; Sentencia del 27 de enero de 2021, Radicado No. 50001-33-33-02-2015-00362-02, Demandante: Pablo Triana Medina, Demandado: UGPP, M.P. Nelcy Vargas Tovar; Sentencia del 15 de abril de 2021, Radicado No. 50001-33-33-001-2017-00091-02, Demandante: Jose Daniel Estupiñan, Demandado: UGPP, M.P. Nelcy Vargas Tovar.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia Del 21 de Junio de 2018, Radicación Número: 68001-23-31-000-2008-00525-02(4094-16), Actor: Salomón Rueda Rueda, Demandado: Municipio De Barrancabermeja, Dirección De Tránsito Y Transporte De Barrancabermeja (Santander), C.P. Gabriel Valbuena Hernández: “En segundo término, al estar definido que el demandante se encuentra dentro del régimen de transición que estableció la Ley 100 de 1993 y, por ende, que su situación pensional la gobierna el régimen anterior, dicha situación conduce ineludiblemente a la aplicación de la citada Ley 6 de 1945, toda vez que quedó exceptuado de la Ley 33 de 1985, por el hecho de que a la entrada en vigencia de esta última, tenía más de 15 años de servicio.” (subrayas fuera del texto).

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 8 de Julio de 2021, Radicación Número: 76001-23-33-000-2013-00350-01(4707-17), Actor: Tito Burning Perea Murillo, Demandado: Unidad Administrativa Especial De Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social, Consejero Ponente: William Hernández Gómez y Sentencia dos (2) de julio de dos mil veinte (2020), Radicación número: 25000-23-42-000-2016-03057-01(6158-18), Actor: STELLA INÉS HERRERA DE AÑEZ, Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, C.P. William Hernández Gómez

beneficios que establecen los regímenes de transición aplicables al empleado público.

### 3.3 Caso concreto

Descendiendo al caso concreto, en el proceso se encuentra acreditado que la señora JOSEFINA JARA RINCÓN, mediante Resolución No. 004933 del 5 de mayo de 1999, la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL EICE, le reconoció pensión de vejez, efectiva a partir del 1 de febrero de 1998, sujeta al retiro definitivo del servicio (f. 8 a 12 del C1 del expediente).

El anterior reconocimiento pensional se efectuó *con el 75% del promedio devengado sobre el salario promedio de 3 años 10 meses, conforme a lo establecido en el artículo 36 de la Ley 100/93 y sentencia 168 del 20 de abril de 1995 de la Corte Constitucional, entre el 01 de abril de 1994 y el 30 de enero de 1998* (f. 9 C1).

Igualmente, se encuentra probado que mediante Resolución No. 20414 del 18 de septiembre de 2000, la Caja Nacional de Previsión Social negó la reliquidación de la pensión de vejez de la demandante por nuevos tiempos de servicio, en tanto que, advirtió que lo devengado por la accionante era superior a lo liquidado, por lo que en virtud del principio de favorabilidad no modificó el reconocimiento pensional efectuado (f. 13 a 15 C1).

Asimismo, la demandante el 23 de enero de 2015, solicitó la reliquidación de la pensión, aplicando la Ley 33 de 1985 y liquidándola con todo lo devengado en el último año de servicio (f. 16 y 17 C1), petición que fue resuelta de forma desfavorable por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, mediante Resolución No. RDP 018194 del 11 de mayo de 2015 (f. 18 a 20 C1).

Contra la anterior decisión, la parte demandante interpuso recurso de apelación (f. 22 y 23 C1), el cual se resolvió por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP, a través de la Resolución No. RDP 032145 del 5 de agosto de 2015, confirmando en todas y cada una de sus partes la Resolución recurrida (f. 24 y 25 C1).

De la misma manera, se encuentra probado que la demandante nació el 4 de junio de 1947 (f. 9 C1) y prestó sus servicios así<sup>26</sup>:

---

<sup>26</sup> F. 13 C1.

Entidad	Desde	Hasta
Instituto de Seguros Sociales	15 de diciembre de 1969	31 de enero de 1974
Hospital Departamental de Villavicencio	1 de febrero de 1974	30 de noviembre de 1976
Servicio Seccional de Salud del Meta	1 de diciembre de 1976	30 de enero de 1998
Servicio Seccional de Salud del Meta	1 de febrero de 1998	30 de diciembre de 1998

Es decir, que para el momento de entrar en vigencia la Ley 33 de 1985, la demandante contaba con 15 años, 1 mes y 26 días laborados, razón por la cual, es beneficiaria de lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 33 de 1985, por tanto, se le debe aplicar en lo que respecta a la edad para pensión, lo previsto en el literal b) del artículo 17 de la Ley 6 de 1945, por tratarse de una empleada de orden departamental, la cual establece una edad para acceder a la prestación pensional de 50 años.

Ahora bien, la demandante cumplió con los 50 años requeridos por la Ley para acceder al derecho pensional el 4 de junio de 1997, es decir, que adquirió su estatus jurídico de pensionada en vigencia de la Ley 100 de 1993, razón por la cual, le es aplicable el régimen de transición previsto en el artículo 36 de dicha normatividad, por lo que, conforme al criterio que este Tribunal unifica en este providencia, en el sentido que un empleado público que cumplió uno de los requisitos para pensión en vigencia de la Ley 33 de 1985 y resulta ser beneficiario tanto del régimen de transición contenido en el primer inciso del parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 33 de 1985, como de la transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se le debe respetar la edad para pensión contenida en la norma anterior a la Ley 33 de 1985 (Ley 6 de 1945 y Decreto 3135 de 1968), el tiempo de servicios y monto previstos en la Ley 33 de 1985 y el periodo y factores salariales establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994, es procedente en el *sub lite* tener en cuenta la edad del literal b) del artículo 17 de la Ley 6 de 1945, pero el tiempo de servicio y el monto serán los señalados en la Ley 33 de 1985 y el periodo y factores salariales del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994.

Lo anterior, pues si bien es cierto, conforme a los periodos laborados por la demandante, cumplió el requisito de tiempo de servicio para pensionarse en vigencia de la Ley 33 de 1985 - el 15 de diciembre de 1989 contaba con los 20 años de servicio-, no es menos cierto que ello solo genera una expectativa de

obtener el derecho pensional, pues como se analizó líneas atrás, aun cuando la demandante sea beneficiaria del régimen de transición de la Ley 33 de 1985, el régimen pensional en los demás elementos no cubiertos por la transición están sujetos a la norma vigente al momento de adquirir el estatus pensional, supuesto que tiene su excepción cuando se ha reunido la totalidad de los requisitos para acceder a la pensión antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, evento en el cual, hay lugar a aplicar en su integridad las reglas previstas en la Ley 33 de 1985.

En ese orden de ideas, de acuerdo con el marco jurídico y jurisprudencial expuesto anteriormente, se concluye que al ser la demandante beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, la liquidación de su pensión debe calcularse entonces con el 75% del promedio de lo devengado en los últimos 10 años o en el tiempo que le hiciera falta para adquirir el derecho, incluyendo los factores salariales sobre los que se haya efectuado los aportes al Sistema de Pensiones y se encuentren enlistados en el Decreto 1158 de 1994.

En este punto, es menester precisar que la demandante inicialmente con la demanda pretendía la reliquidación de la pensión con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, situación que fue resuelta por la *a quo* en sentido negativo con ocasión al cambio jurisprudencial efectuado a través de la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018.

No obstante, la parte actora consideró que en virtud de la nueva tesis jurisprudencial aplicable a los beneficiarios del régimen de transición, le asiste derecho a la reliquidación de su pensión, en tanto que, la entidad demandada no reliquidó la prestación por nuevos tiempos de servicio, pues ella laboró hasta el 31 de diciembre de 1998 y la pensión se reconoció con el tiempo prestado hasta el 30 de enero de 1998, de manera que debe incluirse el periodo de febrero a diciembre de 1998.

Conforme a lo anterior, revisado el material probatorio obrante en el expediente, se observa que efectivamente como lo señaló la recurrente, la pensión de jubilación se reconoció con los tiempos de servicios causados hasta el 30 de enero de 1998 (f. 9 C1), evidenciándose a su vez, que la señora JOSEFINA JARA RINCÓN laboró hasta el 31 de diciembre de 1998 para el Servicio de Salud del Meta como Auxiliar Administrativa (f. 27 C1), lo que en principio permite pensar que la prestación pensional debió reliquidarse por el retiro del servicio de la accionante.

Sin embargo, la entidad demandada tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la reliquidación de la pensión por nuevos tiempos de servicio y/o por retiro del servicio a través de la Resolución No. 20414 del 18 de septiembre de 2000, en la cual consideró que luego de realizada la liquidación de la pensión conforme al 75% del promedio de lo devengado entre el 1 de abril de 1994 hasta el 30 de diciembre de 1998, la pensión pagada era superior a la liquidada, razón por la cual, en aplicación del principio de favorabilidad no era procedente acceder a la reliquidación, manteniendo con ello la liquidación con base en lo devengado entre el 1 de abril de 1994 al 30 de enero de 1998 (f. 13 a 15 C1).

Revisada la liquidación efectuada a través de la Resolución No. 020414 del 18 de septiembre de 2000 (f. 13 a 15 C1), se evidencia que se tuvieron en cuenta como factores salariales la *asignación básica y la bonificación por servicios prestados* devengados entre el 1 de abril de 1994 hasta el 30 de diciembre de 1998, sin tener en cuenta, que la demandante para los meses de julio a noviembre de 1997, devengó el concepto de *sobresueldo*<sup>27</sup>, el cual, según lo sostenido por esta Corporación, se debe incluir en la liquidación de la pensión pese a no encontrarse enlistado en la norma aplicable al asunto, comoquiera que este tipo de conceptos-*sobresueldos y/o asignaciones adicionales*, se originan en la asignación básica<sup>28</sup>, aspecto que le permite a la Sala inferir, pudo haber ocasionado que se obtuviera una mesada pensional inferior a la que debía percibir la accionante por retiro del servicio.

En consecuencia, a la demandante le asiste derecho a que se revise su pensión con base en los nuevos tiempos de servicio, pues si bien es cierto en este caso, lo solicitado es la reliquidación con el último año de servicios-1998, en aras de garantizar el derecho efectivo a la administración de justicia, la Sala no puede soslayar que conforme a lo expuesto en el marco jurídico y jurisprudencial, el periodo a liquidar para el caso, resultan ser los últimos diez (10) años cotizados o el tiempo que le hiciera falta para adquirir el derecho, lo que obligatoriamente cambia el periodo con el cual la entidad reconoció la pensión, pues en virtud del retiro del servicio para el 31 de diciembre de 1998, el nuevo periodo como base para la liquidación, corresponde del 28 de enero de 1997 al 30 de diciembre de 1998.

---

<sup>27</sup> f. 73-CD-CC21220947-archivo 7-Certificado de factores salariales-causante, se llega a esta conclusión por cuanto para el año 1997 el sueldo devengado por la accionante era de 358.112, monto que fue el que la entidad liquidó para determinar la cuantía de la pensión con nuevos tiempos de servicio, sin tener en cuenta el valor percibido por sobresueldo que equivalía a \$626.696-julio, \$89.528-agosto, \$89.528-septiembre, 2.984-octubre, 89.528-noviembre.

<sup>28</sup> Tribunal Administrativo del Meta-Sala Plena, sentencia del 5 de diciembre de 2019, M.P. Nelcy Vargas Tovar.

Por lo anterior, pasa la Sala a contrastar los factores salariales percibidos para el periodo que la entidad demandada tuvo en cuenta para liquidar la pensión y luego verificará los factores salariales que deben incluirse, conforme al régimen pensional aplicable y el nuevo tiempo de servicio prestado.

De manera que, los factores salariales que se deben incluir para la liquidación de la prestación pensional son aquellos consagrados en el artículo 1 del Decreto 1158 de 1994, sobre los cuales se efectúan los aportes al Sistema General de Pensiones, a saber:

“**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;”

Por consiguiente, revisado el acto de reconocimiento pensional de la demandante (f. 8 a 12 C1), se advierte que la liquidación de la prestación para el periodo del 1 de abril de 1994 al 30 de enero de 1998 se surtió con base en los factores salariales denominados como *asignación básica y bonificación por servicios prestados*, dicha información fue cotejada por la Sala con los certificados laborales aportados<sup>29</sup>, evidenciando que efectivamente la demandante percibió los factores que la entidad demandada tuvo en cuenta para el ingreso base de liquidación y adicionalmente percibió *p. semestral, p. alimentación, p. servicio. P. vacaciones, p. navidad y nomina adicional*, sin embargo, no es posible ordenar la inclusión de dichos factores salariales, en atención a que los mismos no se encuentran previstos en el artículo 1 del Decreto 1158 de 1994.

No obstante, la demandante también devengó el concepto de *sobresueldo* para los meses de julio a noviembre de 1997, el cual como se explicó en precedencia,

<sup>29</sup>f. 73-CD-CC21220947-archivo 7-Certificado de factores salariales-causante.

debe incluirse en la liquidación de la pensión. Ahora debe analizarse los factores salariales devengados por la demandante dentro del periodo del 28 de enero de 1997 al 30 de diciembre de 1998, lapso que se ajusta a la nueva interpretación de la liquidación de la pensión de los beneficiarios del régimen de transición, para establecer si hay lugar a la reliquidación de la pensión.

Entonces, entre el 28 de enero de 1997 al 30 de diciembre de 1998, la demandante devengó *sueldo, bonificación*<sup>30</sup>, *prima de alimentación, prima semestral, prima de servicio, prima de vacaciones, prima de navidad y sobresueldo para los meses de julio a noviembre de 1997*<sup>31</sup>, por tanto, como se señaló en precedencia, no hay lugar de incluir los conceptos de *prima de alimentación, prima semestral, prima de servicio, prima de vacaciones y prima de navidad*, en atención a que los mismos no se encuentran previstos en el artículo 1 del Decreto 1158 de 1994, sin embargo, habría lugar a incluir el concepto de *sobresueldo* devengado para los meses de julio a noviembre de 1997 y el *sueldo* percibido para los meses de febrero a diciembre de 1998.

No obstante, a juicio de la Sala, no resulta procedente reliquidar la prestación de la demandante en los anteriores términos, puesto que se advierte que la misma resultaría desfavorable por las siguientes razones:

En primer lugar, como se estableció en precedencia, de acuerdo con el régimen pensional aquí establecido la reliquidación de la pensión se tendría que ordenar con el 75% promedio de lo devengado entre el 28 de enero de 1997 al 30 de diciembre de 1998, incluyendo los factores salariales sobre los que se haya efectuado los aportes al Sistema de Pensiones y se encuentren enlistados en el Decreto 1158 de 1994, es decir, tendrían que excluirse las sumas que la entidad tuvo en cuenta entre el 1 de abril de 1994 al 27 de enero de 1997, pues el periodo a tener en cuenta en este caso, es el tiempo que le hacía falta a la demandante para obtener su derecho pensional.

Aunado a que únicamente habría lugar a incluir en la liquidación de la pensión el *sueldo y el sobresueldo*, este último devengado entre julio y noviembre de 1997, excluyéndose a su vez, del reconocimiento pensional el concepto de *bonificación por servicios prestados* que se tuvo en cuenta por la entidad para la liquidación de la base pensional de la demandante, comoquiera que la accionante se desempeñaba como auxiliar administrativa del Servicio Seccional de Salud del

---

<sup>30</sup> La cual la entidad demandada entendió según el acto de reconocimiento pensional que se trataba de la bonificación por servicios prestados.

<sup>31</sup> f. 28 y 73-CD-CC21220947-archivo 7-Certificado de factores salariales-causante.

Meta, es decir, se trataba de una empleada del orden territorial y dicho factor, estaba contemplado únicamente para los empleados del orden nacional por virtud del Decreto 1042 de 1978, sin que se hubiere hecho extensivo a los del orden territorial, pues ello solo ocurrió para las prestaciones sociales con ocasión del Decreto 1919 de 2002.

De manera que, resulta evidente que serían más los valores a excluir que los que deben incluirse en el presente asunto, pues como quedó visto, se le disminuirían los factores salariales sobre los cuales debe calcularse la pensión de la demandante, lo que desmejoraría el derecho pensional adquirido a través de la Resolución No. 004933 del 5 de mayo de 1999, razón por la cual, la Sala en virtud del principio de favorabilidad que indica que las autoridades judiciales se encuentran en el deber de escoger la interpretación más favorable a los intereses del trabajador, de acuerdo con el artículo 53 superior y en aplicación del principio de *in dubio pro operario*<sup>32</sup>, se abstendrá de ordenar la reliquidación de la pensión por nuevos tiempos de servicio como lo solicita la demandante y por tanto, no realizará pronunciamiento alguno, respecto de la actualización por IPC solicitada por la recurrente, pues la misma dependía de la procedencia de la reliquidación pensional.

Así las cosas, se confirmará la decisión de primera instancia pero por las razones expuestas en esta providencia.

#### 4. Condena en costas

El numeral primero del artículo 365 del CGP, estipula que se condenará “*a quien se le hubiese resuelto de forma desfavorable el recurso de apelación*”, precisando el numeral octavo ibídem, que “*Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”.

En el *sub júdice*, encontramos que el recurso de apelación presentado por la demandante no prosperó y la entidad demandada actuó en esta instancia, sin

---

<sup>32</sup> Sentencia SU-310 de 2017 de la Corte Constitucional «Los principios de favorabilidad laboral e *in dubio pro operario*<sup>[39]</sup> son mandatos constitucionales reconocidos en el artículo 53 constitucional, conforme al cual, el juez laboral debe interpretar el estatuto del trabajo teniendo en cuenta la “(...) *situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho*”.<sup>[40]</sup> En otras palabras, no importa cuál sea la fuente formal del derecho, pues en su aplicación e interpretación, siempre se ha de preferir la situación o el estado de cosas más favorable a los trabajadores. Ocurre así con la jurisprudencia o con la ley, por ejemplo, cuando hay varios enunciados normativos que regulan una misma situación jurídica (favorabilidad) o cuando respecto de un mismo texto legal existen distintas interpretaciones (*in dubio pro operario*); casos en los cuales le corresponde al operador jurídico aplicar el más favorable al trabajador.<sup>[41]</sup> Tales mandatos constitucionales se reflejan en el ámbito legal, pues el Código Sustantivo del Trabajo (artículo 21) los reconoce como principios generales aplicables a toda “norma vigente del trabajo”»

embargo, no se condenará a la accionante, toda vez que, para el momento en el que se presentó la demanda, conforme a la postura del Consejo de Estado le asistía derecho a lo pretendido, pero, durante el trámite judicial hubo un cambio jurisprudencial a favor de la parte demandada, lo que implicó que la expectativa que tenía la parte actora de salir adelante sus pretensiones se desvaneciera, situación que de manera alguna pueda agravar a quien acudió a la jurisdicción confiando en la estabilidad jurisprudencial.

Por lo anterior, la Sala no condenará en costas a la parte demandante en esta instancia, en aplicación del principio de justicia material, toda vez que, el objetivo es propender porque no se empleen de manera mecánica las disposiciones legales sino que se realice un estudio de las consecuencias jurídicas de la decisión para los correspondientes destinatarios.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 10 de julio de 2019, por medio de la cual se negaron a las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de condenar en costas en esta instancia.

**TERCERO:** En firme el presente fallo, devuélvase el proceso al juzgado de conocimiento.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutida y aprobada virtualmente en Sala Plena de la fecha, según consta en Acta de la fecha No. 049.

**Firmado Por:**

**Nelcy Vargas Tovar**

**Magistrado**

Mixto 004

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Hector Enrique Rey Moreno

Magistrado

Mixto 003

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Teresa De Jesus Herrera Andrade

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Contencioso 001 Administrativa

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Carlos Enrique Ardila Obando

Magistrado

Mixto 002

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Firma Con Salvamento De Voto

Claudia Patricia Alonso Perez

Magistrado

Mixto 005

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Nohra Eugenia Galeano Parra

Magistrada

Mixto

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

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:

c32c5759e8eea057ada93d5b20ed81e51c454a0ac20b1b76eee989137e1974cc

Documento generado en 23/09/2021 04:45:48 PM

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