

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020).

Radicado: 11001-33-35-009-2018-00328-00
Naturaleza: Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante: ESTHER JULIA SILVA
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTION PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES (UGPP)

Están las diligencias al Despacho para proceder el juez a proferir la sentencia que en derecho corresponde en el proceso iniciado por ESTHER JULIA SILVA contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES (UGPP).

I. Asunto

La demanda tiene por pretensión principal la declaración de nulidad de las resoluciones RDP 023600 del 06 de junio y RDP 033516 del 28 de agosto de 2017, emitidas por la UGPP y que se indexe la mesada pensional de la señora ESTHER JULIA SILVA conforme al IPC y se proceda a actualizar su valor.

I. Antecedentes

I.1. La demanda y su contestación

I.1.1. Pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 del CPACA), la accionante pretende que se declare la nulidad de las resoluciones RDP 023600 del 06 de junio y RDP 033516 del 28 de agosto de 2017, mediante la cuales se despachó en forma desfavorable su solicitud. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad y, a título de restablecimiento del derecho, solicitó: i) que se indexe en debida forma la mesada pensional conforme al IPC anual, a partir del 30 de junio de 2015; ii) el pago retroactivo de la diferencia de las mesadas pensionales pagadas y las que debió haber pagado entre el 30 de junio de 2015 y el 30 de julio de

2018 ; iii) la indexación de la condena; iv) se dé cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA ; y v) se condene en costas.

I.1.2. Fundamentos fácticos

La demandante adquirió el estatus de pensionada el 07 de agosto de 1984 y mediante resolución 002750 del 2 de diciembre de 1985 la extinta Caja de Previsión Social de Comunicaciones ordenó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación en favor de la señora Esther Julia Silva, liquidada conforme al decreto 1237 de 1946, Ley 4 de 1966, decretos 3135 de 1968 y 1045 de 1978, con efectividad a partir del 1 de agosto de 1985.

El 27 de febrero de 2017 peticiono ante la entidad accionada la indexación de la mesada pensional en debida forma conforme al IPC desde el momento del reconocimiento, petitorio resuelto de forma desfavorable a través de las resoluciones RDP 023600 del 06 de junio y RDP 033516 del 28 de agosto de 2017.

I.1.3. Fundamentos de derecho

Adujo que la administración desconoció normas de rango superior, como los principios de igualdad, seguridad social, y consideró que los incrementos pensionales inferiores al IPC vulneran los artículos 53 y 230 de la Constitución Política.

Argumenta, que si bien no existe norma que regule la actualización de las sumas derivadas de una pensión, aparte del incremento al reajuste anual de las mesadas ya reconocidas (art. 14 ley 100 de 1993), la jurisprudencia constitucional ha desarrollado bajo los criterios de justicia y equidad una serie de principios y una posición frente a la pérdida del poder adquisitivo y al fenómeno inflacionario, concluyendo que son hechos notorios y que tal situación no debe ser soportada por el trabajador al recibir sumas de dinero desvalorizadas que distan del valor real del salario o de la pensión¹.

I.1.4. Escrito de contestación

La apoderada de la entidad demandada en su escrito de contestación precisó que el reajuste demandado está previsto en el artículo 143 de la ley

¹Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente Gerardo Arenas Monsalve del 18 de febrero de 2010

100 de 1993, reglamentado a través del artículo 42 del decreto 692 de 1994 que sobre el particular señala un reajuste pensional por incremento de aportes de salud para quienes con anterioridad al 1 de enero de 1994 se les hubiera reconocido pensión de vejez o jubilación, invalidez, o sobrevivientes o para a quienes sin haberse efectuado el reconocimiento tuvieran causada la correspondiente pensión.

Agrega que el mismo cuerpo normativo prevé la aplicación de dicho reajuste de manera oficiosa a partir del 1 de enero de 1994, por una sola vez, con el objeto de proteger el valor real de la mesada pensional y que, de ahí en adelante, se practicara los reajustes previstos en el artículo 14 de la ley 100 de 1993.

En lo que toca a la accionante, señala que en el expediente pensional obra comunicación del 1 de agosto de 1998 expedida por Caprecom, en la que se informa a la interesada que el ajuste descrito fue realizado en 1995, incrementando la mesada pensional en un 3.5%, por lo que no es factible que se aplique nuevamente.

Menciona que en cuanto al ajuste de la ley 71 de 1988, este no es procedente debido a que la Subdirección de Nomina de la entidad aplica el IPC debido, de manera que la mesada quede actualizada como lo indica el artículo 14 de la ley 100 de 1993.

Propuso las excepciones de *inexistencia de las obligaciones demandadas y cobro de lo no debido, prescripción, improcedencia de intereses moratorios, compensación e innominada o genérica.*

1.2. Los alegatos de conclusión

En desarrollo de la audiencia inicial que tuvo lugar el 24 de septiembre de 2019 se corrió traslado a las partes, quienes sustentaron sus alegaciones en el mismo acto procesal.

1.3.1 Alegatos del demandante

Este extremo en sus alegaciones finales reiteró los hechos y las pretensiones de la demanda; adujo que a pesar de no existir norma que regule la actualización de las sumas derivadas de una pensión, aparte del previsto en el art. 14 ley 100 de 1993, la jurisprudencia constitucional si ha desarrollado



una serie de principios y una posición frente a la pérdida del poder adquisitivo que debe tenerse en cuenta para acceder a sus pretensiones.

1.3.2 Alegatos de la demandada

Se ratificó en todos y cada uno de los argumentos y excepciones propuestos en la contestación de la demanda, agrega que la entidad aplica el IPC conforme lo indica el artículo 14 de la ley 100 de 1993 y que, en el año 1995, se incrementó la mesada pensional de la accionante en un 3.5%, por lo que no es factible que se le aplique nuevamente.

II. CONSIDERACIONES

II.1. Problema jurídico

Se trata de determinar si la demandante tiene derecho a la indexación de su primera mesada pensional con fundamento en el IPC desde el momento de su reconocimiento.

Para resolver el problema jurídico, se abordarán, en su orden, los siguientes aspectos: la indexación de la mesada pensional y el reajuste por IPC.

II.2. De lo acreditado en el proceso

II.2.1. Resolución 001867 del 22 de julio de 1985, expedida por la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (**CAPRECOM**), por medio de la cual reconoce una pensión mensual de jubilación a la señora Esther Julia Silva, condicionada al retiro definitivo del servicio (fls. 11/13).

II.2.2. Resolución 002750 del 2 de diciembre de 1985, expedida por CAPRECOM, mediante la cual, una vez acreditado el retiro del servicio se modifica la resolución 001867 de 1985 y se le reconoce a la demandante pensión mensual vitalicia de jubilación, a partir del 1 de agosto de 1985 (fls. 5/6).

II.2.3. Certificación expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones, sobre los factores salariales devengados durante su último año de prestación de servicios (fl. 10).

-
- II.2.4.** Petición de indexación radicada ante la UGPP el 27 de febrero de 2017(fl. 56/59).
- II.2.5.** Resolución RDP 023600 del 06 de junio de 2017, a través de la cual la UGPP denegó la solicitud de indexación (fl. 14/16).
- II.2.6.** Recurso de apelación contra le decisión de la resolución RDP 023600 del 06 de junio de 2017(fl. 68/72).
- II.2.7.** Resolución RDP 033516 del 28 de agosto de 2017, a través de la cual la UGPP confirma en todas y cada una de sus partes la resolución RDP 023600 del 06 de junio de 2017 (fl. 64/76).
- II.2.8.** Certificación expedida por la UGPP en la que se evidencia los incrementos realizados a la pensión de jubilación de la señora Esther Julia Sillva desde el año 1985 hasta el 2020, con fundamento en el IPC (fl. 183/185).

II.3. De la indexación de la mesada pensional

La jurisprudencia del Consejo de Estado² se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, de manera consistente y uniforme, al señalar que la indexación de la primera mesada es el medio que se utiliza para valorizar las obligaciones pensionales, dicho de otra manera, para traer a valor presente las sumas que, por el transcurso del tiempo y el fenómeno inflacionario, han perdido el poder adquisitivo, fundamentada tal posición en los principios de equidad y justicia.

Por su parte, la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho a la indexación de la primera mesada se causa cuando se produce una depreciación considerable del ingreso base con que ha de liquidarse la prestación y la pérdida del poder adquisitivo de ella; sobre el tema resulta ilustrativa la providencia del cuyo aparte se transcribe:

<<Más recientemente, en Sentencia T-799 de 2007, la Sala Tercera de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional reiteró la posición que viene indicándose al señalar que para efectos de determinar la titularidad del derecho a la indexación de la primera mesada pensional, resultaba irrelevante que la

²Ver, entre otras, las siguientes sentencias: de febrero 18 de 2010, Radicación número: 25000-23-25-000- 2003-07987-01(0836-08), Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, abril 12 de 2012, Radicación número: 25000-23-25-000-2008-00800-01(0581-10), Consejero Ponente Gerardo Arenas Monsalve.

pensión tuviera origen legal o convencional, pues el derecho implícito en esta garantía es atribuible a cualquier pensionado que hubiera sufrido los efectos negativos de la pérdida de valor adquisitivo de su pensión. Así se refirió la Sala al punto en debate: "...si en gracia de discusión se aceptara que la pensión vitalicia de jubilación reconocida al actor por la entidad accionada es de origen legal o convencional, asunto que tampoco le corresponde a la Corte entrar a definir por este mecanismo constitucional, esta condición, en criterio de esta Sala no constituye factor determinante para el reconocimiento de la indexación de la primera mesada pensional, en tanto que cualquiera que sea su origen de la prestación, es evidente la vulneración del derecho fundamental a la actualización de la primera mesada pensional del actor, al debido proceso, igualdad y mínimo vital, puesto que la depreciación considerable y la pérdida del poder adquisitivo de su mesada pensional amenazan sus condiciones de vida, de forma tal que hacen necesarias medidas urgentes de protección por esta vía de la acción de tutela, a la luz de las recientes decisiones de constitucionalidad proferidas por esta Corporación en las sentencias C-862 y C-891A de 2006." (Sentencia T-799 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño) La Sala precisó también que dicha interpretación era obligatoria a la luz de la fuerza vinculante de las sentencias de constitucionalidad C-862 y C-891A, ambas de 2006, que habían sido proferidas con el fin de llenar el vacío inconstitucional que impedía actualizar el valor real y monetario de las pensiones. Esta fuerza dispositiva venía impuesta –agregó la Sala– por la sentencia de unificación SU-120 de 2003, que reconoció como interpretación constitucional aquella favorable a la actualización monetaria de la primera mesada pensional.>>³

II.4 Del reajuste por IPC

La ley 4ª de 1976⁴ estableció en su artículo primero la forma en que se reajustarían anualmente las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, así:

<<Artículo 1º.- Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y en el sector privado, así como las que paga el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales a excepción de las pensiones por incapacidad permanente parcial, se reajustarán de oficio, cada año, en la siguiente forma:

Cuando se eleve el salario mínimo mensual legal más alto, se procederá como sigue: con una suma fija igual a la mitad de la diferencia entre el antiguo y el nuevo salario mínimo mensual legal más alto, más una suma

³Sentencia T-012/08, Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴<<Por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones>>.



equivalente a la mitad del porcentaje que represente el incremento entre el antiguo y el nuevo salario mínimo mensual legal más alto, esto último aplicado a la correspondiente pensión.

Cuando transcurrido el año sin que sea elevado el salario mínimo mensual legal más alto, se procederá así: se hallará el valor de incremento en el nivel general de salarios registrado durante los últimos doce meses. Dicho incremento se hallará por la diferencia obtenida separadamente entre los promedios de los salarios asegurados de la población afiliada al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales y a la Caja Nacional de Previsión Social entre el 1o. de enero y el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

Establecido el incremento, se procederá a reajustar todas las pensiones conforme a lo previsto en el inciso 2 de este Artículo.

Parágrafo 1º.- Con base en los promedios de salarios asegurados, establecidos por el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, se reajustarán las pensiones del sector privado y las del mismo Instituto. Y las del sector público se reajustarán con los promedios establecidos por la Caja Nacional de Previsión Social.

Parágrafo 2º.- Los reajustes a que se refiere este Artículo se harán efectivos a quienes hayan tenido el estatus de pensionado con un año de anticipación a cada reajuste>>.

Sin embargo, este reajuste no resultó eficiente para mantener el poder adquisitivo constante de las pensiones, razón por la cual las Leyes 71 de 1988 y 100 de 1993 reestructuraron sustancialmente dicho sistema⁵ y en ese sentido la primera de ellas consagró:

<<ARTICULO 1º. Las pensiones a que se refiere el artículo 1º de la Ley 4ª de 1976, las de incapacidad permanente parcial y las compartidas, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que sea incrementado por el Gobierno el salario mínimo legal mensual.

PARAGRAFO. Este reajuste tendrá vigencia simultánea a la que se fija para el salario mínimo>>.

Y por su parte el artículo 14 de la referida Ley 100, previó:

<<ARTÍCULO 14.- Reajuste de Pensiones. Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones,

⁵ Sentencia C-110 de 2006.

mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno>>.

Además, estableció otros mecanismos para nivelar pensiones reconocidas con anterioridad a su entrada en vigencia, en los siguientes términos:

<<ARTÍCULO 142. Mesada adicional para pensionados. Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y del Instituto de Seguros Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994.

PARÁGRAFO. Esta mesada adicional será pagada por quien tenga a su cargo la cancelación de la pensión sin que exceda de quince (15) veces el salario mínimo legal mensual.

ARTÍCULO 143. Reajuste pensional para los actuales pensionados. A quienes con anterioridad al 1o. de enero de 1994 se les hubiere reconocido la pensión de vejez o jubilación, invalidez o muerte, tendrán derecho, a partir de dicha fecha, a un reajuste mensual equivalente a la elevación en la cotización para salud que resulte de la aplicación de la presente Ley.

La cotización para salud establecida en el sistema general de salud para los pensionados está, en su totalidad, a cargo de éstos, quienes podrán cancelarla mediante una cotización complementaria durante su período de vinculación laboral.

El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud podrá reducir el monto de la cotización de los pensionados en proporción al menor número de beneficiarios y para pensiones cuyo monto no exceda de tres (3) salarios mínimos legales.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Sólo por el año de 1993, los gastos de salud de los actuales pensionados del ISS se atenderá con cargo al Seguro de IVM y hasta el monto de la cuota patronal>>.

Bajo este recuento normativo, la Corte Constitucional en Sentencia C-110 de 2006, concluyó que, el reajuste de ley 4ª de 1976 tuvo efectos jurídicos



solo hasta la fecha de entrada en vigencia de la Ley 71 de 1988 y esta a su vez surtió efectos hasta la expedición de la Ley 100 de 1993; sin embargo, <<con la expedición de la Ley 100 de 1993 y su entrada en vigencia, **las pensiones reconocidas antes y después de dicha ley**, se vienen reajustando en la forma prevista por su artículo 14 y teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 142 y 143 ibídem, lo que significa que el referido reajuste se produce anualmente según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior, más la mesada adicional y el reajuste equivalente a la elevación en la cotización para salud, a favor de los pensionados con anterioridad al 1° de enero de 1994>>.

II.4. Caso en concreto

Está definido en la Litis que a la señora Esther Julia Silva se le reconoció pensión mensual de jubilación el 22 de julio de 1985 y está demostrado dentro del plenario que una vez acreditó el retiro definitivo, CAPRECOM reconoció derecho pensional a través de la resolución 002750 del 2 de diciembre de 1985.

De acuerdo a la certificación que reposa a folios 183/185 del expediente a la demandante se le ha venido incrementando desde el año 1985 hasta el año 2020 la pensión de jubilación, teniendo en cuenta los incrementos de ley y de conformidad con los certificados expedidos por el DANE, con base en el artículo 14 de la ley 100 de 1993, y como obra a folio 157 del expediente pensional en CD, CAPRECOM comunicó el 01 de agosto de 1998 a la actora que en el año 1995 su mesada pensional fue incrementada en un 3.5%.

Tal como se expresó en la resolución de reconocimiento de la pensión, la demandante fue pensionada a partir del 1 de agosto de 1985, por haberse aceptado su renuncia en la misma fecha; y el monto de la pensión fue calculado con el salario devengado ese mismo año, lo que permite concluir que, en momento alguno, el poder adquisitivo del salario, que después se convirtió en pensión, sufrió la depreciación que dé lugar al reconocimiento de la indexación reclamada. La indexación de la primera mesada se produce, cuando habiendo ocurrido el retiro del servicio en un año determinado, el pensionado alcanza a completar los demás requisitos para acceder al derecho cuando ha transcurrido uno o más años después del retiro, de modo que con ese transcurso de tiempo, el salario con que se liquidaría la pensión habría sufrido detrimento; sin embargo, en el presente caso, en que el retiro del servicio y el reconocimiento del derecho pensional

se cumplieron en el mismo año, no puede hablarse de pérdida del poder adquisitivo del ingreso base con que se liquidó la pensión, pues no transcurrió un tiempo que diera lugar a la referida depreciación.

Frente a la pretensión de ordenar el reajuste de la mesada pensional de conformidad con el porcentaje de IPC certificado por el DANE, no se accederá, toda vez que la norma estableció las condiciones para eliminar el desequilibrio entre las pensiones reconocidas antes frente a las reconocidas después de la Ley 100 de 1993 y la entidad dio aplicación a dichas previsiones, como se evidencia en el registro probatorio (fls. 157) y a partir del año 1985 continuó aplicando el reajuste de conformidad con el IPC (fls. 183/185)

Bajo este derrotero y, en consideración a que la indexación reclamada por la demandante tiene reglas claras definidas en la Ley y la entidad demandada certificó que, sobre la prestación reconocida se efectuaron los reajustes de las Leyes 4 de 1976, 71 de 1988 y 100 de 1993, el Despacho no encuentra mérito suficiente para acceder a las pretensiones formuladas en este sentido y, en consecuencia, las denegará.

II.5. Condena en costas

Finalmente, conforme con el artículo 188 del CPACA, que ordena pronunciarse en la sentencia sobre ellas, así lo hará este juez. Y por el artículo 365 del CGP la condena en costas, que anteriormente era en atención al comportamiento reprochable de la parte, hoy es únicamente por haber sido vencida en una actuación procesal, si se acreditan en el proceso.

Para estos fines el Despacho teniendo en cuenta que se acudió a abogado, por exigencia legal para actuar en el proceso, con la presunción de que el trabajo humano en favor de otra persona es remunerado y que de conformidad con la Ley 1123 de 2007⁶ los abogados tienen el deber de tasar honorarios por los servicios prestados, son razones suficientes para acceder a ellas y fijará las agencias en derecho para esta instancia que se tendrán en cuenta para la liquidación de aquellas.

⁶ Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado.



Rad. 1100133310092018-0032800

Actor: Esther Julia Silva

Accionado: UGPP

Pág. No. 11

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, D.C., administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda conforme a las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS fijando como agencias en derecho a cargo de la señora Esther Julia Silva y a favor de la demanda, la cantidad de trescientos mil pesos (\$300.000) en esta instancia.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia **ARCHIVAR**⁷ el expediente dejando las constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

GUILLERMO POVEDA PERDOMO

Juez

(Firma escaneada conforme al artículo 11 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 del Ministerio de Justicia y del Derecho)

YAMA

⁷ De conformidad con las Circulares DEAJC 19-65 del 15 de agosto de 2019 y DEAJC 19-43 del 11 de junio de 2019, proferidas por el Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, para la devolución de los remanentes, cuando hubiere, se debe observar el siguiente trámite:

<<En el evento en que algún beneficiario solicite la devolución de sus remanentes, el despacho judicial procederá a realizar la liquidación de ese proceso puntual y ordenará mediante providencia judicial a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo, devolver las sumas de dinero, siguiendo los lineamientos establecidos para el efecto en la Resolución 4179 de 2019 expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial o en las normas internas que modifiquen o sustituyan el precitado acto administrativo>>.