



JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO  
DE ORALIDAD DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA

<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>	
RADICADO:	11001-3335-012-2014-00168-00
DEMANDANTE:	CECILIA RENDÓN ARENAS beneficiaria de la pensión de jubilación reconocida al hoy fallecido GUSTAVO ARENAS GONZÁLEZ
DEMANDADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – como sucesora procesal de la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

**ACTA N° 00313- 17**  
**AUDIENCIA DE PRUEBAS, ALEGACIONES Y JUZGAMIENTO**  
**(ART. 181 Y 182 DEL CPACA)**

En Bogotá D.C. veinticuatro (24) de agosto de dos mil diecisiete (2017), siendo las once de la mañana (11:00 a.m.), fecha y hora previamente señalada para llevar a cabo la presente audiencia, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá, en asocio de su Secretario ad-hoc constituyó en audiencia pública el recinto de la Sala 02 de la sede judicial CAN y la declaró abierta para tal fin, con la asistencia de los siguientes.

Se informó a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con los artículos 207, 182 y 183 del CPACA, se agotarán las siguientes Etapas: 1. Saneamiento del proceso, 2. Práctica de Pruebas, 3. Alegatos de Conclusión y 4. Se proferirá la correspondiente sentencia.

**I. INTERVIENTES**

**1.1** Teniendo en cuenta que la parte demandante no está presente en la audiencia, se impone sanción pecuniaria de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para lo cual tendrá el término de tres (3) días para justificar la inasistencia.

**1.2** APODERADO DE LA PARTE DEMANDADA: En representación de la UGPP se hace presente la doctora ADRIANA CAMARGO GUZMÁN.

**II. SANEAMIENTO DEL PROCESO**

De conformidad con el artículo 180 numeral 5° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se procede a evacuar la etapa de **saneamiento del proceso**, para tal efecto se concede el uso de la palabra a los apoderados con el fin de que se pronuncien si observan alguna irregularidad que pueda ser saneada en este momento.

Como los apoderados no expresan ninguna irregularidad que sanear y el Despacho tampoco evidencia causal que invalide lo actuado, se da por agotada esta etapa.

**De esta decisión quedan las partes notificadas en estrados.**

**III. PRACTICA DE PRUEBAS**

En audiencia inicial celebrada el 31 de mayo pasado se decretaron pruebas solicitadas por la parte demandante, documentales que a través de memorial del 11

139

de julio siguiente fueron traídas al proceso (fls. 120 a 138), en consecuencia, se dispone incorporar dichas pruebas documentales al proceso para ser valoradas en la correspondiente sentencia.

**De esta decisión quedan las partes notificadas en estrados.**

**IV. ALEGACIONES FINALES.**

El Despacho corre traslado a los apoderados de las partes para que aleguen de conclusión, para lo cual se concede un término de intervención máximo de 10 minutos.

Los apoderados de las partes procedieron a exponer sus alegatos de conclusión, cuyas intervenciones quedan consignadas en grabación digital que se anexa con la presente acta.

**V. SENTENCIA**

Escuchados los alegatos de los apoderados de las partes y advirtiendo que hasta el momento no existe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a dictar la correspondiente sentencia, para lo cual se expondrá el problema jurídico a resolver, la tesis del Despacho, los argumentos jurídicos que sustentan la tesis, el caso concreto y la decisión final.

**1. PROBLEMA JURÍDICO**

Se contrae el Despacho a dilucidar si la pensión de jubilación que en vida causó el señor GUSTAVO ARENAS GONZÁLEZ, de la que hoy es beneficiaria la señora CECILIA RENDÓN DE ARENAS, es susceptible de reajustarse en aplicación de la Ley 445/98.

**2. TESIS DEL DESPACHO**

La tesis que sostiene el Despacho es que las pretensiones NO alcanzan vocación de prosperidad, como quiera que el campo de aplicación de la Ley 445/98 no permite reajustar las pensiones reconocidas por entidades del orden descentralizado que dependen directamente del presupuesto General de la Nación sino aquellas que se financian con el presupuesto nacional, y si bien en este momento es la UGPP la entidad que asumió las obligaciones misionales, lo cierto es que para el momento que fue expedida la Ley 445/98 la entidad encargada del pago de la prestación era el establecimiento público denominado CAPRESUB, que en los términos del Decreto 2114/92 y del artículo 38 de la Ley 498/98 hace parte del sector descentralizado por servicios.

Aunado a lo anterior, conforme al Decreto 1212/14, la financiación para el pago de las pensiones que estaban a cargo de CAPRESUB, corresponde a la Superintendencia Financiera la que transferirá a la Dirección del Tesoro Nacional - Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional - FOPEP, los recursos necesarios para respaldar la obligación misional en el pago de pensiones, incluida la comisión fiduciaria del pago.

**3. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA TESIS**

**3.1. DEL CAMPO DE APLICACIÓN DE LA LEY 445 DE 1998**

La Ley 445 de 1998 vigente desde junio 17 del mismo año dispuso unos incrementos especiales en las mesadas pensionales de la siguiente forma:

**“Artículo 1º.-** Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes del sector público del orden nacional, financiadas con recursos del presupuesto nacional, del Instituto de Seguros Sociales, así como de los pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, conservando estos últimos su régimen especial, tendrán tres (3) incrementos, los cuales se realizarán el 1 de enero de los años 1999, 2000 y 2001. Para el año de 1999 este Gobierno incluirá en el presupuesto de dicho año, la partida correspondiente. **Declarado Exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-067 de 1999**

El incremento total durante los tres años será igual al 75% del valor de la diferencia positiva, al momento de la entrada en vigencia de esta Ley, que resulte de restar del ingreso inicial de pensión, el ingreso actual de pensión.

En caso de que el resultado de aplicar dicho porcentaje supere los dos (2) salarios mínimos, el incremento total será este último monto de dos (2) salarios mínimos. Dicho incremento total se distribuirá en tres incrementos anuales iguales, que se realizarán en las fechas aquí mencionadas. Si la diferencia entre el ingreso inicial y el ingreso actual de pensión es negativa, no habrá lugar a incremento.

**Parágrafo 1º.-** Los incrementos especiales de que trata el presente artículo, se efectuarán una vez aplicado el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 y para los pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional se efectuarán conservando su régimen especial.

**Parágrafo 2º.-** Para efectos de lo establecido en la presente Ley, se entiende por ingreso inicial de pensión, el ingreso anual mensualizado, recibido por concepto legal y extralegal, en términos de salarios mínimos de la época, que percibió el servidor por concepto de la pensión durante el año calendario inmediatamente siguiente a aquel en que se inició el pago de la misma. Así mismo, se entiende por ingreso actual, el ingreso anual mensualizado, por concepto legal y extralegal, en términos de salarios mínimos, que se perciba por razón de la pensión en el año calendario inmediatamente anterior a aquel en el cual se realice el primer incremento.

**Parágrafo 3º.-** El ingreso anual mensualizado en términos de salarios mínimos es igual al valor de la totalidad de las sumas pagadas al pensionado por mesadas pensionales durante el respectivo año calendario, dividida por doce y expresada en su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes en ese año. Para efectos de este cálculo, se tomarán la totalidad de las mesadas pensionales pagadas entre enero y diciembre del respectivo año.

**Artículo 2º.-** Esta Ley rige desde su sanción y promulgación.”

De acuerdo con la norma precedente, tendrán derecho al reajuste especial, las personas para quienes el ingreso inicial de la pensión sea superior al ingreso actual de pensión, en términos de salarios mínimos.

Esta Ley fue parcialmente reglamentada por el Decreto 236 de 8 de febrero de 1999, en los siguientes términos:

“Artículo 1.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 445 de 1998, el reajuste previsto en dicha norma se aplicará a:

- a) Las pensiones del sector público del orden nacional, financiadas con recursos del Presupuesto Nacional;
- b) Las pensiones del Instituto de Seguros Sociales, y
- c) Las pensiones de la Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.”

“Artículo 2.- Para efectos de lo dispuesto en el ordinal a) del artículo anterior, son pensiones del sector público del orden nacional financiadas con recursos del presupuesto nacional, aquellas que reúnan conjuntamente las dos condiciones siguientes:

- a) Que hayan sido reconocidas por entidades públicas del orden nacional respecto de servidores públicos nacionales, y
- b) Que su pago se realice actualmente con recursos del presupuesto nacional apropiados para el pago de pensiones.

*Parágrafo.- Para efectos de este artículo se entiende por presupuesto nacional el definido por el segundo inciso del artículo 3° del Decreto 111 de 1996.*

**Conforme las anterior normatividad, es claro que el reajuste ordenado en la Ley 445 de 1998 y su Decreto Reglamentario 236 de 1999, resulta inaplicable a las entidades descentralizadas por servicios, a los entes territoriales y al sector privado.**

**Así lo concluyó la Corte Constitucional en Sentencia C-067 de 10 de febrero de 1999, M.P. Dra. Martha Victoria Sáchica, al resolver la demanda de inconstitucional formulada contra el artículo 1° de la Ley 445 de 1998, en los siguientes términos:**

*“Por lo tanto, al excluir del beneficio pensional establecido en el artículo 1o. de la Ley 445 de 1998 a las pensiones financiadas con recursos propios de las entidades territoriales, el legislador hace efectiva la garantía de la autonomía presupuestal de estas, y las protege frente a la posibilidad de asumir nuevas responsabilidades prestacionales, como lo es el reajuste pensional establecido por la norma acusada, cuando no se han asignado los recursos para ello.*

(...)

*De otra parte, la exclusión de las pensiones a cargo de las entidades descentralizadas tiene idéntico sustento, en cuanto se encuentra una realidad objetiva, cual es la escasez de recursos para atenderla, como lo puso de presente el Gobierno al presentar el proyecto de ley y lo aceptaron las cámaras legislativas al rechazar la propuesta sustitutiva de las comisiones permanentes para aplicar esos incrementos a todas las pensiones.*

*No puede desconocerse, que las entidades descentralizadas gozan igualmente de autonomía para su manejo presupuestal y que algunas de ellas tienen a cargo el pago de las pensiones de sus extrabajadores, por lo que imponer un incremento de esas pensiones sin consultar previamente su viabilidad financiera, alteraría de manera importante las condiciones operativas y presupuestales de tales entidades, en detrimento de los mismos pensionados.*

*Ahora bien, la justificación para la exclusión de los incrementos establecidos por la Ley 445 de 1998 es aún más clara en el caso de las pensiones del sector privado, pues aunque el estatuto del trabajo (Art. 53 CP) se extiende a todos los trabajadores en cuanto se refiere a los principios mínimos fundamentales, según reza la disposición constitucional, no significa que se deba aplicar una igualdad matemática entre las prestaciones de uno y otro sector, como lo ha reconocido en diversas oportunidades la doctrina constitucional, sin que con ello se vulnere el principio de igualdad. Por eso, es necesario que en cada caso concreto se evalúe de manera objetiva si determinada prestación, considerado el régimen laboral aplicable al sector en su conjunto, configura un trato distinto para situaciones iguales que no tiene justificación concreta, objetiva, racional, razonable y proporcional, caso en el cual constituirá una discriminación contraria a la Constitución.*

*Tratándose de las empresas del sector privado, el Gobierno consideró de manera fundada que en la situación actual un incremento generalizado de las pensiones tendría un impacto que no estaría en condiciones de enfrentar sin graves consecuencias para el sector.*

*Aparte de los argumentos relacionados con la diversidad de regímenes de pensiones, el origen de los recursos y la viabilidad financiera de tales aumentos, es importante resaltar que los pensionados, de acuerdo con la Constitución (Art. 53), tienen derecho a que se les reajuste su pensión en la cuantía que determine la ley, sin que por ello se desconozca el artículo 58 superior, pues no hay derechos adquiridos sobre el factor o porcentaje en que se deben incrementar las pensiones, sino meras expectativas. Por tanto, la ley bien puede modificar las normas que consagran la proporción en que se*

realizarán los aumentos de las mesadas pensionales, como así lo ha reconocido la doctrina constitucional, en varios fallos.”

A su turno la Sección Segunda, en sentencia de 11 de marzo de 2004, expediente No. 3893-01, M.P. Dra. Ana Margarita Olaya Forero, dijo:

“(…) En este orden, no puede menos la Sala que declarar la falta de prosperidad de las pretensiones de la demanda, pues lo único que hace el parágrafo acusado es remitir al Decreto 111 que compila el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el entendimiento del vocablo “presupuesto nacional”, expresión ésta que es utilizada por la Ley 445 de 1998, por lo que mal puede predicarse un desbordamiento en el reglamento.

El condicionamiento entonces de que los ajustes de la Ley 445 de 1998 estén previstos para las pensiones del sector público del orden nacional, financiadas con recursos del presupuesto nacional, no puede verse recortado con la norma acusada, pues la Ley claramente excluyó a los establecimientos descentralizados.”

Adicionalmente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto número 1270 del 23 de mayo de 2000, M.P. Dr. Luis Camilo Osorio Isaza, había concluido la improcedencia del reajuste pensional previsto en la comentada norma respecto de los establecimientos públicos del orden nacional, concretamente, en relación con el Fondo de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, en los siguientes términos:

“(…) los incrementos especiales a las mesadas pensionales dispuestos por la Ley 445 de 1998, se refieren a las pensiones del sector público del orden nacional financiadas con recursos del presupuesto nacional. Para tales efectos, se entiende por presupuesto nacional, el definido en el inciso segundo del artículo 3º del decreto 111 de 1.996, es decir, el conformado por las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, y “la Rama Ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

(…)

El argumento de que incluso en el anexo de la ley 482 de 1998, el fondo de pasivo pensional de ferrocarriles tiene apropiados recursos del presupuesto nacional “para el pago de pensiones”, en su criterio constituye indicación del derecho a los reajustes previstos en la ley 445. También se debe dar respuesta negativa por la misma razón de que la definición legal excluye a los establecimientos públicos, cuyos recursos hacen parte del presupuesto general de la Nación pero no del presupuesto nacional.

Para concluir:

1. Las personas que reciben su pensión del Fondo de Ferrocarriles Nacionales de Colombia no tienen derecho al reajuste pensional previsto en la ley 445 de 1998, por cuanto su presupuesto está excluidos (sic) expresamente de los que el legislador señala como integrantes del presupuesto nacional, pues se trata de un establecimiento público.”

El artículo 3º del Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico del Presupuesto-, distingue entre los recursos del Presupuesto General de la Nación y los recursos del Presupuesto Nacional, así:

“Artículo 3º. Cobertura del Estatuto. Consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los Establecimientos Públicos del Orden Nacional y el Presupuesto Nacional.

El Presupuesto Nacional comprende las Ramas Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, y la Rama Ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

Un **segundo nivel**, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y

*Comerciales del Estado, y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.*

*A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas se les aplicarán las normas que expresamente las mencione (Ley 38 de 1989, Art. 2°, Ley 179 de 1994, Art. 1°)."*

*Igualmente la Sección Segunda<sup>1</sup> del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de junio de 2003, expediente No. 4470-2002, M.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante, al pronunciarse respecto a la procedencia del reajuste consagrado en la Ley 445 de 1998, a los funcionarios que laboran al servicio del Hospital Militar, expresó:*

*"(...) Las consideraciones anteriores respaldan el punto de vista sostenido por el Consejo de Estado, en el sentido de que resulta improcedente aplicar en el caso de las entidades descentralizadas lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley 445 de 1998, pues este reajuste se refiere a las pensiones financiadas con recursos del presupuesto nacional, situación que excluye las citadas entidades. (...)"*

*Quiere decir que a pesar de ser CAPRESUB un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a las previsiones del Decreto 700 de 14 de abril de 1993, no es posible acceder a la aplicación del reajuste pensional consagrado en la Ley 445 de 1998, teniendo en cuenta que su presupuesto pertenece al General de la Nación, conforme a lo dicho en el artículo 3° del Decreto 111 de 1996 y atendiendo al criterio expuesto por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en sus Salas Laboral y la de Consulta y Servicio Civil, según las cuales los reajustes que allí se ordenan no cobijan a los establecimientos públicos.*

*En este punto se precisa que la Caja de Previsión Social de la entonces Superintendencia Bancaria "CAPRESUB", había sido creada mediante el Decreto 2114/92 como un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo que en los términos del artículo 38 de la Ley 498/98 hace parte del sector descentralizado por servicios.*

*Aunado a lo anterior, conforme al Decreto 1212/14 "Por el cual se establecen reglas y se asignan competencias para la asunción de la función pensional de la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria - CAPRESUB por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y el pago a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP)", la financiación para el pago de las pensiones que estaban a cargo de CAPRESUB, corresponderá a la Superintendencia Financiera la que transferirá a la Dirección del Tesoro Nacional - Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional - FOPEP, los recursos necesarios para respaldar la obligación misional en el pago de pensiones, incluida la comisión fiduciaria del pago, circunstancia que respalda aún más la distinción entre el Presupuesto Nacional y el Presupuesto General de la Nación.*

*El Despacho no encuentra que jurídicamente sea posible acceder a la aplicación de una excepción de inconstitucionalidad del Decreto 2114/92 solicitada en la demanda, pues dada reiterada jurisprudencia que impide aplicar la Ley 445/98 a los pensionados por entidades descentralizadas del orden nacional, difícilmente este Despacho puede apartarse de dichos postulados. Ver entre otras las sentencias C-1253 de 2001, C- 131 de 1999, C- 115 de 1999, C - 085 de 1999,*

<sup>1</sup> En igual sentido se pronunció la Sección Segunda, en sentencia de 23 de junio de 2005, expediente No. 4027-04, M.P. Dr. Tarsicio Cáceres Toro, en la que se concluyó: "(...) Como según la Ley 352 de 1997 la naturaleza jurídica del Hospital Militar Central es la de un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Defensa, la Sala concluye que no pueden aplicarse a la entidad accionada los reajustes pensionales de la Ley 445 de 1998, atendiendo al criterio expuesto por la Corte Constitucional y la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, según el cual los reajustes que allí se ordenan no cobijan a los establecimientos públicos."

142

sentencias en las que la Corte decidió la constitucionalidad del artículo 14 de la Ley 445/98, indicando se debí estar a lo resuelto en sentencia C067 de 1999, de la que anteriormente se hizo referencia.

Así las cosas, como quiera que por las anteriores razones es claro que la parte demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto administrativo acusado, se impone negar las pretensiones de la demanda.

**3.2. Condena en costas**

Teniendo en cuenta que la parte demandante falleció y que se desconoce el paradero de los herederos, no condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO.- DENEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO.- NO CONDENAR EN COSTAS** a la parte vencida.

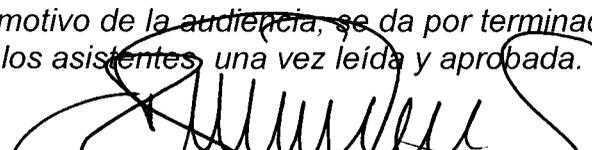
**TERCERO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8º del Acuerdo 2552 de 2004 "Por el cual se regulan los gastos del proceso y la expedición de copias en la jurisdicción contencioso administrativa", una vez debitadas las notificaciones, oficios y demás expensas causadas en el presente asunto, el Despacho dispone destinar el remanente a favor del Consejo Superior de la judicatura, toda vez que cubrió los elementos necesarios para el funcionamiento del proceso.

**CUARTO.- EJECUTORIADA** esta providencia, **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

**LA ANTERIOR PROVIDENCIA QUEDA NOTIFICADA EN ESTRADOS Y SE ORDENA SU CUMPLIMIENTO.**

Como quiera que aún no ha sido posible contactar a los herederos de la parte demandante, se dispondrá suspender el proceso hasta tanto se verifique dicha situación, para lo cual el término para la interposición del recurso de apelación también quedará suspendido.

No siendo otro el motivo de la audiencia, se da por terminada la misma se firma la presente acta por los asistentes, una vez leída y aprobada.

  
YOLANDA VELASCO GUTIERREZ  
JUEZ

  
ADRIANA CAMARGO GUZMAN  
APODERADA DE LA UGPP

  
SAMUEL VALERO RUBIO  
SECRETARIO AD-HOC