



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

PROCESO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN: 1100133335-012-2019-00102-00
ACCIONANTE: CARLOTA ZAMBRANO SANABRIA
ACCIONADA: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARFISCALES DE LA
PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

**ACTA N° 129-2021
AUDIENCIA INICIAL
ARTÍCULO 180 LEY 1437 DE 2011**

En Bogotá D.C. a los once días (11) días de junio de dos mil veintiuno (2021) siendo las 8:30 a.m., la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá en asocio de su secretaria Ad-Hoc declaró abierta la audiencia virtual, a través de la plataforma Lifesize , con la asistencia de los siguientes:

INTERVINIENTES

PARTE DEMANDANTE: RICARDO RIVEROS BARRETO, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 19.188.199 y T.P. No. 28.86.07 del C.S. de la J.

PARTE DEMANDADA: JOHN EDISON VALEDES PRADA identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 80.901.973 y T.P. No. 238.220 del C.S. de la J.

El doctor **FABIO ANDRÉS CASTRO SANSA**, Procurador 62 judicial para asuntos administrativos, acude a la audiencia.

Verificados los antecedentes de los apoderados, no aparece registrada sanción alguna en su contra y sus tarjetas profesionales se encuentran vigentes.

PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA

Se informa a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se agotarán las siguientes Etapas:

1. Saneamiento del Proceso
2. Decisión sobre las Excepciones Previas
3. Fijación del Litigio
4. Conciliación
5. Decreto de Pruebas
6. Alegaciones Finales
7. Decisión de Fondo

I. SANEAMIENTO DEL PROCESO

De conformidad con el artículo 180 numeral 5º del CPACA y con el fin de evitar sentencias inhibitorias, 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 observa causales de nulidad, se da por agotada esta etapa.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

II. EXCEPCIONES PREVIAS

La entidad demandada Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP propuso la excepción de **PRESCRIPCIÓN**. Esta constituye un aspecto que se encuentra atado a la existencia del derecho, por lo cual se resolverá en la sentencia, siempre que prosperen las pretensiones.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

III. FIJACIÓN DEL LITIGIO

Con fundamento en los hechos y las pruebas obrantes en el proceso, encuentra el Despacho que se tienen por probados los hechos que a continuación se relacionan:

- Con Resolución RDP 001231 de enero 17 de 2018, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, niega la reliquidación de pensión a la señora Carlota Zambrano Sanabria.
- Mediante Resoluciones RDP 007606 de febrero 26 de 2018 y RDP 010890 de marzo 26 de 2018, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, resuelve recurso de reposición y de apelación confirmándose en todas sus partes la Resolución No. 001231 de enero 17 de 2018.
- Mediante la Resolución No. 18405 de marzo 14 de 1993, la Caja Nacional de Previsión Social reconoce y ordena el pago de pensión mensual vitalicia de jubilación al señor Rafael Alberto Sánchez Mazuera (Q.E.P.D) a partir del 1º de agosto de 1992.
- Mediante Resolución No. 025973 de noviembre 9 de 2000, expedida por la Caja Nacional de Previsión Social, se reconoció pensión de sobrevivientes a la señora Carlota Zambrano Sanabria. Obra en el expediente la partida de matrimonio de los señores Rafael Alberto Sánchez Mazuera (Q.E.P.D) y la señora Carlota Zambrano Sanabria (Fl. 35).

Se concede el uso de la palabra a los apoderados para que se pronuncien sobre la fijación del litigio.

Escuchadas las partes, el Despacho advierte que para el caso que aquí nos convoca, el litigio se contrae a determinar, si la señora Carlota Zambrano Sanabria tiene

derecho a la reliquidación de la pensión de sobreviviente incluyendo todos los factores salariales del último año de servicios devengado por su esposo.

IV. CONCILIACIÓN

La apoderada de la entidad demandada manifiesta que a la entidad no le asiste ánimo conciliatorio, en tal sentido el Despacho se abstiene de presentar fórmula de arreglo y se da por agotada esta etapa.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

V. DECRETO DE PRUEBAS

Téngase como pruebas en su haber pertinente los documentos que fueron aportados con el escrito de demanda y que son las que obran en el expediente de la referencia.

Prueba solicitada por la parte actora (fl.9)

Solicita la actora se requiera al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección “E”, las copias auténticas que obran dentro del expediente 25000-23-42-000-2018-02340-00, del acta de audiencia de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, como copia auténtica de la copia de constancia de agotamiento del recurso de procedibilidad ante la Procuraduría General de la Nación para que tenga el mismo valor y efecto que las originales

El Despacho no decreta la prueba solicitada por la parte demandada por considerarla innecesaria, toda vez que a folios 56 a 58 obran copias de la conciliación y su respectiva constancia.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

VI. ALEGACIONES FINALES

A continuación, se corre traslado a las partes para que se presenten alegatos de conclusión.

Los argumentos expuestos quedan consignados en la videograbación anexa a la presente acta.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

VII. FALLO

1.PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde al Despacho determinar si es procedente reliquidar la pensión de sobreviviente de la señora Carlota Zambrano Sanabria con la inclusión de todos los factores salariales devengados por su conyugue en el último año de servicios.

2. De la pensión especial por actividades de alto riesgo en la Registraduría Nacional del Estado Civil

El Decreto 603 de 1977 por el cual se fijó la escala de remuneración y el sistema de clasificación y nomenclatura correspondiente a las distintas categorías de empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en su artículo 17 consagró un régimen pensional especial para algunos funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Dicho artículo señaló:

"Artículo 17. El empleado de la Registraduría Nacional del Estado Civil que por 16 años continuos o discontinuos haya servido en el laboratorio fotográfico como jefe de sección o de grupo; o como fotógrafo, o que haya desempeñado el cargo de dactiloscopista, o trabajado en el proceso de prensado o laminación de cédulas de ciudadanía o tarjetas de identidad como prensador, troquelador, estampador, armador o revisor, tiene derecho, al llegar a la edad de cincuenta años, a que por la respectiva entidad de previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio.

El haber desempeñado por veinte años continuos o discontinuos alguno de los cargos señalados en este artículo, da derecho a la pensión mensual vitalicia de jubilación, cualquiera que sea la edad".

Posteriormente, el Decreto 1069 de 1995 "Por el cual se reglamenta la pensión especial de vejez para unos servidores públicos de la Registraduría del Estado Civil", en su artículo 2° estableció un régimen de transición para los empleados que desempeñaran los cargos de dactiloscopistas o profesional 04, Técnico 09 o fotógrafo del laboratorio fotográfico y en el artículo 4° señaló el monto de la pensión especial, al efecto dicha norma dispuso:

"Artículo 2. SERVIDORES PUBLICOS DE LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL QUE TIENEN DERECHO A UNA PENSION ESPECIAL DE VEJEZ O JUBILACION. Tendrán derecho a una pensión especial de vejez, en los mismos términos del Artículo 17 del Decreto 603 de 1977, los funcionarios públicos de la Registraduría Nacional del Estado Civil que se encontraban vinculados a ella a 31 de diciembre de 1994, y que tuvieran 35 o más años de edad si son mujeres, o 40 años de edad si son hombres, o aquellos que tuvieran siete (7) años o más de servicios en los cargos que a continuación se mencionan:

- 1. Dactiloscopistas*
- 2. En el laboratorio Fotográfico: Profesional 04, Técnico 09, o Fotógrafo.*

Artículo 4. MONTO DE LA PENSION ESPECIAL. El monto de la pensión será el consignado en el Artículo 17 del Decreto 603 de 1977, el cual se calculará sobre el promedio del salario mensual que se establece en el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, calculado desde la fecha de entrada en vigencia de la misma Ley."

3. factores de liquidación pensional y el ingreso base de liquidación de la pensión

La Ley 33 de 1985 establece los factores que deben servir para determinar la base de liquidación de los aportes, así:

"ARTICULO 3. Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión, deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha Caja, ya sea que su remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión.

Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación de los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica; gastos de representación; prima técnica; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio.

En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes."

Esta disposición fue modificada por el artículo 1 de la Ley 62 de 1985, que, a su vez, derogó el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, y en cuanto a factores salariales para el reconocimiento de la pensión de jubilación estableció:

“ARTÍCULO 1. Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión, deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha Caja, ya sea que la remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión.

Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.

En todo caso las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes.”.

4. Obligatoriedad de las sentencias de unificación

La Ley 1437 de 2011, tiene como finalidad, entre otras, fortalecer las garantías de las personas en los procedimientos administrativos y evitar procesos judiciales innecesarios que congestionen la jurisdicción contenciosa.

En desarrollo del artículo 103 de la Constitución Política, se consolidó la función de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado a fin de garantizar la seguridad jurídica, la coherencia e igualdad en los asuntos administrativos, norma desarrollada por el artículo 270¹ del CPACA.

5. Sentencia de unificación en materia de régimen de régimen de transición de pensiones – Ley 100 de 1993

La Sala Plena del Consejo de Estado, profirió sentencia de unificación el 28 de agosto de 2018², luego de las reflexiones legales y jurisprudenciales sobre el régimen de transición en materia pensional, establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, fijó la siguiente regla jurisprudencial:

(...)

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.

Esta subregla se sustenta en el artículo 1° de la Constitución Política que consagra el principio de solidaridad como uno de los principios fundamentales del Estado Social de Derecho.

(...)

La interpretación de la norma que más se ajusta al artículo 48 constitucional es aquella según la cual en el régimen general de pensiones, previsto en la Ley 33 de 1985, solo los factores sobre los que se haya realizado el aporte o cotización pueden incluirse como elemento salarial en la liquidación de la mesada pensional.

¹ "Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencia/ las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009."

² expediente con Radicación No. 52001-23-33-000-2012-00143-01

La sentencia se pronunció sobre el régimen de transición regulado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 norma que permite, a los beneficiados con ella, la aplicación de la Ley 33 de 1985. Específicamente hace referencia a la forma en que debe interpretarse el artículo 3 ejusdem, modificado por la Ley 62 de 1985, en cuanto a la taxatividad de los factores computables en materia pensional.

6. CASO EN CONCRETO

Conforme a la fijación del litigio y de las pruebas allegadas al proceso, se encuentra acreditado que a la señora Carlota Zambrano Sanabria se le reconoció pensión de sobreviviente mediante Resolución No. 025973 de noviembre 9 de 2000 expedida por la Caja Nacional de Previsión Social.

El causante, Rafael Alberto Sánchez Mazuera (Q.E.P.D) laboró hasta el día 30 de diciembre de 1992 (conforme certificación laboral visible a folio 11), siéndole reconocida su pensión mediante la Resolución No. 18405 de marzo 14 de 1993, bajo el régimen especial de pensiones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por haber laborado como dactiloscopista.

El 29 de septiembre de 2017, bajo el radicado No. SOP201750053013471 la accionante solicitó la reliquidación de la prestación pensional con base en el promedio de la totalidad de factores salariales devengados durante el último año de prestación de servicios de su esposo Rafael Alberto Sánchez Mazuera (Q.E.P.D). La petición fue negada por la UGPP a través de la Resolución No. RDP 001231 de enero 17 de 2018, y confirmada mediante las Resoluciones Nos. RDP 007606 y RDP 010890 que resolvieron respectivamente los recursos de reposición y apelación.

Considera la accionante que en virtud del régimen especial que le cubre han debido incluirse en la pensión los factores denominados prima de antigüedad y remuneración electoral.

Sobre este particular debe precisar el Despacho que el régimen especial de la Registraduría, contemplado en el Decreto 603 de 1977, aplicable al actor por la fecha en que se dio el reconocimiento pensional, 1992, regula edad, tiempo de servicio y monto pensional, sin embargo, nada dice sobre el Ingreso base de liquidación, razón por la cual se aplica para el efecto las leyes 33 y 62 de 1985, norma que consagró régimen pensional "general" de todos los empleados oficiales.

En este contexto, bajo los parámetros del precedente de unificación fijado por el Consejo de Estado, se tiene que en el presente caso resulta improcedente ordenar la liquidación con lo devengado en el último año de prestación de servicios, con la inclusión de los factores de prima de antigüedad y remuneración electoral, reclamados por la actora, toda vez que estos no aparecen taxativamente enlistados en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985.

Como se señaló anteriormente, el Consejo de Estado con la expedición de la sentencia de unificación sentó como segunda sub-regla jurisprudencial que "los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión (...) de los servidores públicos (...) son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones". Para el presente caso a folios 13 a 24 se establece cuáles fueron los factores sobre los que se cotizó, sin encontrarse los solicitados y denominados por la actora prima de antigüedad y electoral.

Conforme a lo expuesto, se negarán las pretensiones de la demanda, en atención a que el Despacho aplica el contenido de las decisiones del Consejo de Estado, por tener carácter vinculante y obligatorio como órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo señalado en el artículo 270 del CPACA.

CONDENA EN COSTAS

El despacho se abstiene de condenar en costas, en atención a que la actora recibe un mínimo de pensión y tiene 75 años de edad de manera que para no desincentivar el acceso a la administración de justicia no se condenara a la parte vencida en el proceso.

De otro lado, se destinará el remanente de lo consignado para gastos del proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura, toda vez que cubrió los elementos necesarios para su funcionamiento. De conformidad con el artículo 8º del Acuerdo 2552 de 2004.

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

RESUELVE

PRIMERO. NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con las consideraciones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO COMUNICAR este fallo, para su ejecución como lo ordena el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, una vez en firme a la parte accionada.

TERCERO: No se condena en costas conforme lo expuesto en la parte motiva.

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

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

Las partes cuentan con el término de ley para interponer los recursos a que haya lugar.

SE DEJA CONSTANCIA QUE EL APODERADO DE LA PARTE ACTORA INTERPONE RECURSO DE APELACIÓN EL CUAL SUSTENTARA DENTRO DEL TÉRMINO DE LEY.

Fungió como secretaria Ad-Hoc: Alexandra Gómez

Firmado Por:

Yolanda Velasco Gutierrez

Juez Circuito
División De Sistemas De Ingenieria
Bogotá D.C., - Bogotá, D.C.

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **5bbf24aa5538237e7bba4e03557433774630a192f7ea6c1405083e5fcb42e6dd**
Documento generado en 15/06/2021 12:30:02 PM

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