

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Sentencia No.107

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2019

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado: 110013335-017-2017-00346-00
Demandante: SANDRA LEILA BARRAGÁN LOMBANA
Demandado: UGPP

Tema: Reliquidación – Régimen transición ley 100 de 1993- Decreto Ley 546 de 1971

Agotadas las etapas previstas dentro de la presente actuación procede el despacho a dictar **sentencia de primera instancia** dentro del medio de control de la referencia, teniendo en cuenta las siguientes:

Consideraciones

Pretensiones

- 1.-Declarar la nulidad de la Resolución RDP 11707 y 11773 de 2015
- 2.- Como consecuencia de la anterior declaración a título de restablecimiento del derecho a reliquidar y pagar la pensión de jubilación incluyendo todos los factores salariales del último año de servicios conforme lo establecido en el Decreto Ley 546 de 1971 y que corresponde a la asignación más elevada devengada en el último año de servicios a partir del 1 de marzo de 2015
3. El reconocimiento y pago de los intereses moratorios de que trata el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.
- 4.- El cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 192 y ss el pago de intereses moratorios desde la ejecutoria de la sentencia y, costas a cargo de la demandada.

Tesis del demandante: El demandante sostiene que en virtud de los principios de favorabilidad e inescindibilidad de las normas se debe aplicar el Decreto Ley 546 de 1971 y no como lo hace la entidad demandada de manera parcial en cuanto la edad, tiempo de servicio y porcentaje, mas no en cuanto al monto que se debe tener en cuenta para el cálculo de la pensión.

Fundamenta sus argumentos en, recientes providencias proferidas en la Sección bajo los Radicados Nos. 0525-08 y 2303-08,1 definieron la liquidación del derecho pensional consolidado a la luz del régimen de transición bajo el criterio inicialmente expuesto en la sentencia CE- 2729 de 1999, es decir, asumiendo de manera integral e ineludible el régimen anterior, pero adicionando que al liquidar el derecho pensional de los beneficiarios del régimen de transición debían observarse no sólo los factores salariales contenidos en la Ley respectiva -los que se estimaron meramente enunciativos- sino los demás conceptos percibidos periódicamente por el empleado como retribución por sus servicios.

Tesis de la demandada: La entidad demandada se opone a que prosperen todas y cada una de las pretensiones incoadas en la demanda, en vista que no están llamadas a prosperar por carecer de sustento fáctico y legal en razón que los actos administrativos se expidieron conforme a derecho teniendo en cuenta el régimen de transición de la ley 100 de 1993. Señala que el Consejo de Estado en Sentencia de Unificación 230 de 2015 dejó claro que el ingreso base de liquidación no forma parte del régimen de transición, ya que el legislador solo contempló la edad, tiempo y monto (entendido como tasa de reemplazo) como aspectos que se deben tener en cuenta del régimen anterior, por lo tanto, se debe aplicar las reglas expresamente señaladas en los incisos 2 y 3 del artículo 36 de la

ley 100 (edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen anterior), pero el IBL con los 10 años o el tiempo que hiciera falta para adquirir el estatus pensional, si es menor y, los factores establecidos en el Decreto 1158 de 1994 (fls.131-138).

Problema jurídico: El problema jurídico consiste en establecer si es procedente la nulidad de los actos administrativos demandados dado que el demandante tiene derecho a que la pensión de jubilación sea liquidada conforme con el Decreto Ley 546 de 1971, esto es, teniendo en cuenta todos los factores salariales de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicio y no como lo hace la entidad demandada, por ser beneficiario del régimen de transición de la ley 100 de 1993, o si conforme con lo argumentado por la entidad demandada, la pensión de la demandante debe ser liquidada de conformidad con los actos demandados esto es, el promedio de lo devengado durante los últimos 10 años de servicio aplicando una tasa de reemplazo del 75% y los factores que hayan servido de base para calcular los aportes en los términos del decreto 1158 de 1994.

Hechos probados: En el expediente se encuentran demostrados los siguientes hechos:

1. La demandante nació el 15 de febrero de 1952, de acuerdo a la cédula de ciudadanía (fl.18)
2. Según el certificado expedido por la Subdirección Seccional de Apoyo a la Gestión de Bogotá de la fiscalía General de la Nación donde laboró la demandante desde el 01/07/1992 hasta el 28/02/2015, los factores salariales y prestacionales devengados en el último año de servicios fueron: sueldo mensual, bonificación judicial, sueldo vacaciones, prima vacaciones, prima de navidad, prima de productividad, bonificación por servicios (fls.20-23)
3. Por Resolución No. RDP 011773 del 23 de marzo de 2017 se negó la reliquidación de la pensión de vejez solicitada por la demandante y mediante Resolución No.RDP 018927 del 09/05/2017 que resolvió la reposición contra el acto precedente se le señaló a la accionante que el régimen de transición respeta edad, tiempo de servicios, o semana cotizadas y monto de la pensión del régimen anterior referido solamente a la tasa de reemplazo (fls.50-53)

Solución al problema jurídico: no es procedente acceder a las pretensiones de la demanda con base en Sentencia de Unificación 143 del 28 de agosto de 2018¹ de la Sala Plena del Consejo de Estado, porque en virtud de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en materia de seguridad social, la interpretación de la norma que más se ajusta al artículo 1º y 48 constitucional modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005 del régimen de transición de la ley 100 de 1993 permite que la edad para consolidar el derecho a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas para el efecto y el monto de la misma, sean las establecidas en el régimen anterior al cual se encontraban afiliadas las personas que al momento de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones (1º de abril de 1994), tuvieran la edad de treinta y cinco (35) años en el caso de las mujeres; o cuarenta años (40) o más en el caso de los hombres; o que, indistintamente, tuvieran quince (15) o más años de servicios y, las demás condiciones y requisitos aplicables para obtener tal derecho son los contenidos con las disposiciones de la ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

Sala Plena Consejo de Estado con ponencia del doctor Cesar Palomino Cortés², aclara 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 pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985.

Y para ellos, señala como primera subregla que los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es así:

¹ Expediente 52001233300020120014301 Ponencia Dr. CESAR PALOMINO CORTES.

² Sentencia del 28 de agosto de 2018 de la Sala de los Contencioso Administrativo Consejo de Estado, **Expediente:** 52001-23-33-000-2012-00143-01, **Demandante:** Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro, **Demandado:** Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. en liquidación

- 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.

Y como segunda subregla 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.³⁴

A juicio de la Sala Plena, la tesis que adoptó la Sección Segunda de la Corporación, en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, según la cual el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 no señalaba en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos estaban simplemente enunciados y no impedían la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicio, va en contravía del principio de solidaridad en materia de seguridad social. La inclusión de todos los factores devengados por el servidor durante el último año de servicios fue una tesis que adoptó la Sección Segunda a partir del sentido y alcance de las expresiones "salario" y "factor salarial", bajo el entendido que "constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios" con fundamento, además, en los principios de favorabilidad en materia laboral y progresividad; sin embargo, dicho criterio interpretativo traspasa la voluntad del legislador, el que, por virtud de su libertad de configuración enlistó los factores que conforman la base de liquidación pensional y a ellos es que se debe limitar dicha base.

Tomando en cuenta solo los factores sobre los que se han efectuado los aportes, no se afecta las finanzas del sistema ni pone en riesgo la garantía del derecho fundamental a la pensión de los habitantes del territorio colombiano, cuya asegurabilidad debe el Estado asumir en acatamiento de los principios constitucionales de universalidad y eficiencia. De esta forma, con esta 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.⁵

Caso concreto

Las sentencias de unificación concluyen que de acuerdo con lo expresamente establecido por el legislador en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, por el constituyente en el acto legislativo 01 de 2005,

³ 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; en el artículo 48 constitucional define la Seguridad Social como "un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley". El legislador (artículo 2 de la Ley 100 de 1993) explica este principio como "[...] la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil".

⁴ 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 y**, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2005 por el cual se adiciona el artículo 48, para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones.

⁵ En este caso no razones jurídicas o fácticas que nos obliguen a apartarnos del precedente vertical porque, por ejemplo, (i) concurren hechos o elementos normativos o doctrinarios relevantes, no valorados por el juez superior en su momento, que alteran la admisibilidad del precedente para el nuevo caso; (ii) la Corte Constitucional o la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunciaron de manera contraria a la interpretación del superior jerárquico; u (iii) ocurrieron cambios normativos que hicieron incompatible el precedente con el nuevo ordenamiento jurídico.

así como con los principios de eficiencia del sistema de seguridad social, correspondencia entre lo cotizado y lo liquidado, y el alcance y significado del régimen de transición, la interpretación constitucionalmente admisible es aquella según la cual el monto de la pensión se refiere al porcentaje aplicable al IBL, y, por lo tanto, el régimen de transición no reconoce que continúan siendo aplicables ni el IBL ni los factores salariales previstos con anterioridad a la ley 100 de 1993. Por consiguiente, para los referidos efectos resulta indispensable remitirse a lo que dispone el artículo 18 de la Ley de Seguridad Social en cuanto define que el salario mensual base de cotización para los servidores del sector público será el que se señale la Ley 4ª de 1992 y el Decreto reglamentario 1158 de 1994⁶ el cual dispone:

"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;"*

La señora demandante para efectos de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación no gozaba de un régimen de excepción, ni se encuentra dentro del régimen de transición de la ley anterior, por no contar con más de 15 años de servicios al 29 de enero de 1985.

La demandante, a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (1º de abril de 1994), tenía 42 años de edad, y, más de 750 semanas a la fecha de entrada en vigencia del acto legislativo 01 de 2005, razón por la que se debe tener en cuenta, se repite la edad, el tiempo de servicio, y el monto del Decreto Ley 546 de 1971 y el ingreso base de liquidación del artículo 36 de la ley 100 de 1993.

La parte demandante solicita tanto en sede administrativa como en sede judicial que se aplique el IBL con base en la normatividad anterior a la Ley 100 de 1993, norma especial esto es, Decreto Ley 546 de 1971 en consonancia con la jurisprudencia del Consejo de Estado para efectos de que se tengan todos los factores del sueldo más elevado devengado en el último año de servicio.

Teniendo en cuenta que el Ingreso Base de Liquidación, de las personas beneficiadas con el régimen de transición consagrado en la Ley 100 de 1993, como es el caso de la demandante debe ser liquidado conforme al inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es decir, el promedio de los salarios devengados que sirvieron de base para los aportes durante los últimos 10 años de servicio o el tiempo que le hiciera falta para adquirir el derecho o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, pues con el régimen de transición consagrado en la citada ley el legislador no quiso mantener la aplicación en su totalidad de la normativa que gobernaba sus derechos pensionales, sino solamente una parte de ella y observando que la entidad demandada le reconoció la pensión de vejez a la parte actora aplicando el decreto 546 de 1971 e incluyendo como ingreso base de cotización los factores del decreto 1045 de 1971 a través de la resolución 39595 del 22 de marzo de 2012 es procedente negar las pretensiones de la demanda como quiera que la pensión recibida en la actualidad es superior a la señalada por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, esto es, el promedio de los salarios de los 10 años anteriores al reconocimiento pensional, los factores establecidos en el decreto 1158 de 1994 en un 75%, conforme con las normas aplicables al caso y al criterio fijado por la Corte Constitucional, el cual es acogido por este Despacho. En consecuencia, los actos administrativos acusados conservan su validez y eficacia al no haber sido desvirtuada la presunción de legalidad que los amparaba.

⁶ Por el cual se modifica el artículo 60 del Decreto 691 de 1994.

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Sandra Leila Barragán Lombana
Demandado: UGPP
Radicado: 110013335-017-2017-00346-00

Costas . A diferencia del anterior Código, la Ley 1437 de 2011 en el artículo 188, estableció que *"Salvo en los procesos que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil"*.

En este caso, no se condenará en costas al demandante teniendo en cuenta que no se ha probado en esta instancia las agencias en derecho además de no evidenciar que alguna de las partes haya actuado temerariamente.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVA ORAL DE BOGOTÁ**, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR configurada la excepción de inexistencia de la obligación propuesta por la demandada según lo expuesto en las consideraciones de este proveído.

SEGUNDO.- NEGAR las pretensiones de la demanda de conformidad con la parte motiva de la sentencia.

TERCERO.- NO CONDENAR EN COSTAS, conforme a lo expuesto en precedencia

CUARTO.- En firme esta sentencia, **DEVUÉLVASE** a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si lo hubiere y **ARCHÍVESE** el proceso, previas las correspondientes anotaciones en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUZ MATILDE ADAIME CABRERA
Juez