

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARENTA Y SIETE ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., veintiocho (28) de octubre dos mil veintidós (2022)

Clase de Proceso : **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**
Demandante : **JULIA ELINA ROSERO TREJO**
C.C. No. 30.715.211
Demandado : **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**
Radicación : **No. 11001-33-42-047-2020-00162-00**
Asunto : **Pago de aportes a pensión**

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y siete Administrativo del Circuito de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

SENTENCIA

1.- ANTECEDENTES

1.1.- DEMANDA:

1.1.1 ASUNTO A DECIDIR Y COMPETENCIA

Con fundamento en los artículos 187 y 189 del CPACA, procede el Despacho a decidir en primera instancia, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho regulado por el artículo 138 ibídem, promovido por la señora **JULIA ELINA ROSERO TREJO** actuando a través de apoderado especial, contra la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**.

La demandante solicita las siguientes:

1.1.2 PRETENSIONES

1. Se declare la nulidad del oficio No. 009232 del 27 de febrero de 2019, por el cual la Registraduría Nacional del Estado Civil, negó el pago de aportes a pensión, sobre todos los factores salariales devengados.
2. Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a consignar a COLPENSIONES, todos los aportes para pensión sobre todos los factores salariales devengados durante los últimos 10 años de servicios, esto es, del 28 de noviembre de 2005 al 27 de noviembre 2015.
3. Se condene en costas.
4. Se ordene el cumplimiento de la sentencia, en los términos del artículo 192 del CPACA.

1.1.3. HECHOS¹

1.1.3.1. Hechos Relevantes.

Los principales hechos se resumen y ordenan así:

1. La señora Julia Elina Rosero Trejo, presó sus servicios en la Registraduría Nacional del Estado Civil, como Secretario Ejecutivo 5040-09, presentando como último periodo el 28 de noviembre de 2005 al 27 de noviembre de 2015.
2. Mediante la Resolución GNR 210641 del 22 de agosto de 2013, confirmada mediante la Resolución No. GNR 264605 del 22 de julio de 2014 COLPENSIONES le reconoció a la demandante una pensión de vejez, efectiva a partir del 01 de septiembre de 2013, en cuantía de \$2.012.370, condicionada al retiro del servicio, con fundamento en las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003.
3. Con la Resolución No. VPB 39526 del 30 de abril de 2015, COLPENSIONES, modificó la Resolución GNR 210641 del 22 de agosto de 2013, en el sentido de reliquidar la pensión de jubilación de la demandante, elevando la cuantía al valor de \$3.310.875.
4. La demandante se retiró del servicio el 28 de noviembre de 2015.
5. Mediante la Resolución No. GNR 391392 del 02 de diciembre de 2015, confirmada mediante las Resoluciones Nos. GNR 40629 del 05 de febrero de

¹ Cfr. Folios 193-204 del expediente.

2016 y VPB 19581 del 28 de abril de 2016, COLPENSIONES reliquidó la pensión reconocida a la demandante, en un 75%, con fundamento en la ley 33 de 1985, elevando la cuantía al valor de \$3.310.875, a partir del 28 de noviembre de 2015. En la reliquidación pensional no le tuvieron en cuenta todos los factores salariales devengados en el último año de servicios.

6. Contra los anteriores actos administrativos, la demandante presentó demanda contencioso administrativa. Con fallo del 10 de agosto de 2017, confirmado el 02 de febrero de 2018, se negaron las pretensiones.
7. Según el certificado de salarios expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el reporte de historia laboral de COLPENSIONES, se encuentra que el empleador únicamente realizó aportes para pensión sobre los factores salariales de asignación básica y horas extras, dejando por fuera los factores de: bonificación por servicios, auxilio de alimentación, prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad y remuneración electoral.
8. Con petición del 26 de febrero de 2019, la demandante solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil, la consignación de los aportes para pensión, dejados de consignar, durante el periodo comprendido entre el 28 de noviembre de 2005 y el 27 de noviembre de 2015.
9. Con el oficio No. 009232 del 27 de febrero de 2019, la Registraduría Nacional del Estado Civil resolvió la petición informando que, no se realizaron aportes a pensión por los conceptos salariales solicitados al no estar taxativamente dispuestos en el Decreto 1158 de 1994.

1.1.4. Normas Violadas

Fundamentos de derecho.

Fueron señaladas como transgredidas, las siguientes disposiciones:

CONSTITUCIONALES: artículos 2, 4, 5, 13, 23, 25, 29, 48 y 53

LEGALES: artículo 12 de la ley 1437 de 2011, artículo 14 de la ley 50 de 1990 que reforma el artículo 127 del C.S.T.

II. POSICIÓN DE LAS PARTES

2.1 Demandante:

La posición del demandante, la podemos extraer del acápite de *concepto de violación*, contenido en libelo introductorio de la acción, así:

Según la parte demandante, el acto administrativo acusado es violatorio de las normas constitucionales y legales citadas, como quiera que, para la liquidación de

las pensiones, se deben realizar debidamente los aportes a pensión incluyendo todos los emolumentos devengados, por lo que, según lo expresado por la Corte Suprema de Justicia, al declarar exequible el artículo 1 de la ley 62 de 1985 señaló *“pero es pertinente aclarar que en el caso de la liquidación de una pensión, cuando el empleado oficial (todos) no haya pagado determinados aportes, la caja de previsión debe cobrarlos previamente para efectos de que ella se produzca sobre el monto total de dichos aportes conforme a las previsiones consagradas en la ley”*.

Indica que, como el salario está compuesto por todos los conceptos devengados como contraprestación por la prestación del servicio, ninguno de esos conceptos puede dejarse por fuera de la cotización pensional. Con fundamento en lo anterior, solicita se ordene a la demandada consignar todos los aportes para pensión respecto a los factores salariales de prima mensual de coordinación, auxilio de alimentación, prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad y remuneración electoral, para que su pensión de jubilación no siga presentando detrimento.

2.2. Demandada:

La apoderada judicial de la entidad accionada contestó la demanda en tiempo², oponiéndose a las pretensiones del medio de control, al considerar que su representada realizó el pago de aportes correspondientes a todos los salarios devengados por la exfuncionaria durante toda la relación laboral, realizar un aporte adicional correspondería a un doble pago sobre el mismo concepto.

En cuanto a los factores que fueron tenidos en cuenta para el pago de los aportes a pensión, sostiene que, la REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, cumplió con su obligación, cotizando sobre los conceptos dispuestos en el Decreto 1158 de 1994, como son:

- 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 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;

² Cfr. Documento digital 08

Finalmente, considera que, si la demandante está inconforme con su mesada pensional, la entidad competente para conocer sobre esas pretensiones es Colpensiones, quien a través de los actos administrativos de reconocimiento pensional le reconoció la pensión de vejez a la peticionaria

2.3. Alegatos de Conclusión:

Parte demandante: Con memorial del 17 de septiembre de 2021³, la parte actora presentó alegatos de conclusión, reiterando los argumentos expuestos en la demanda.

Parte demandada: Con memorial remitido mediante mensaje de datos el 21 de septiembre de 2021⁴, la apoderada judicial de la entidad demandada, presentó alegatos de conclusión, reiterando la exposición presentada con la contestación de la demanda, en especial que, de conformidad con el Decreto 1158 de 1994, el cual establece taxativamente los factores de salario a tener en cuenta en las liquidaciones, la entidad no puede realizar aportes sobre factores de salario que no están en las normas aplicables como son las pretendidas por la actora, como son las primas de alimentación, prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad, y bonificación electoral.

Asimismo, bajo los parámetros del precedente de unificación fijado por el Honorable Consejo de Estado, resulta improcedente efectuar el pago de los aportes reclamados, toda vez que los pretendidos no aparecen taxativamente enlistados en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985.

Ministerio Público: La Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

III. TRAMITE PROCESAL

La demanda se presentó el 28 de julio de 2020; se admitió con auto del 30 de noviembre de 2020, y se ordenó la notificación personal de la entidad demandada.

Surtida la notificación del auto admisorio y vencidos los términos de traslado de la demanda y excepciones, con auto del 14 de septiembre de 2021, se decidió sobre las excepciones, se tuvieron como pruebas los documentos aportados por las partes, se prescindió del término probatorio, se fijó el litigio y se corrió traslado para alegar de conclusión.

³ Cfr. Documento digital 18

⁴ Cfr. Documento digital 19

Cumplido el trámite de Ley, sin que se observe causal de nulidad procesal, se decide mediante las siguientes:

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Problema jurídico

El Problema Jurídico quedó fijado en auto del 25 de marzo de 2021, de la siguiente manera:

“(...) consiste en establecer si la demandante, tiene derecho a que la Registraduría Nacional del Estado Civil, realice el aporte al Sistema General de Pensiones, en COLPENSIONES, de los porcentajes que correspondan a los factores salariales de: bonificación por servicios, auxilio de alimentación, prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad y remuneración electoral que fueron devengados por la demandante entre el 28 de noviembre de 2005 y el 27 de noviembre de 2015 (...).”

4.2. Desarrollo del problema jurídico

Para dar respuesta al problema jurídico, a continuación, se estudiarán los fundamentos legales y jurisprudenciales que regulan el régimen pensional que cobija al demandante.

En primer lugar, ha de señalarse que una de las obligaciones principales de los empleadores dentro de las relaciones laborales, es realizar los descuentos a los trabajadores en su justa proporción, y efectuar los pagos de aportes a la seguridad social en todos los aspectos aparados por la misma, es decir – salud y pensión que son compartidos- y riesgos laborales que le compete solo al empleador. En el caso de las pensiones, los aportes realizados deben corresponder a los dispuestos en la normatividad vigente y van encaminados al ahorro que hacen empleado y empleador para el futuro pago de una pensión.

4.2.1. Régimen pensional aplicable al demandante

En el caso de la parte demandante, se verifica que pertenece al grupo de empleados públicos a los que le es aplicable el régimen de transición dispuesto en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, por lo que para efectos pensionales, la edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicios o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión, es la establecida en el régimen anterior al cual se encontraba afiliado; las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones de la Ley 100 de 1.993.

En consecuencia, el régimen de transición es un beneficio que la ley concede al servidor, consistente en que se le aplican las disposiciones legales anteriores, para

efectos del reconocimiento y pago de la pensión, siempre y cuando se cumplan los requisitos que la norma de transición consagra.

En el caso de autos, la norma anterior que en materia pensional es aplicable a la parte demandante, es la ley 33 de 1985, que en su artículo 1 establece:

“Art. 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) años 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. No quedan sujetos a esta regla general los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la Ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones.- En todo caso, a partir de la fecha de vigencia de esta Ley, ningún empleado oficial, podrá ser obligado, sin su consentimiento expreso y escrito, a jubilarse antes de la edad de sesenta años (60), salvo las excepciones que, por vía general, establezca el Gobierno.

Parágrafo 2º. Para los empleados oficiales que a la fecha de la presente ley hayan cumplido quince (15) años continuos o discontinuos de servicio, continuarán aplicándose las disposiciones sobre edad de jubilación que regían con anterioridad a la presente Ley.

Quienes con veinte (20) años de labor continua o discontinua como empleados oficiales, actualmente se hallen retirados del servicio, tendrán derecho cuando cumplan los cincuenta (50) años de edad si son mujeres o cincuenta y cinco (55) si son varones, a una pensión de jubilación que se reconocerá y pagará de acuerdo con las disposiciones que regían en el momento de su retiro. (...)”.

De acuerdo con lo anterior, para acceder al reconocimiento pensional dispuesto por esta norma, se requiere:

- Haber cumplido 55 años de edad.
- Haber laborado al servicio público durante 20 años.

Y respecto al monto de la pensión se dispuso que:

- Correspondería al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes.

En cuanto a los factores salariales a tener en cuenta para la liquidación del IBL pensional, se tiene que, mediante sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018⁵, el Consejo de Estado fijó como criterio de interpretación que, para las pensiones reconocidas a las personas pertenecientes al régimen de transición del artículo 36 de la ley 100 de 1993, se aplicarían, la siguiente regla y, subreglas:

La regla jurisprudencial sobre el IBL indica 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*

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena, Expediente No. 52001-23-33-000-2012-00143-01(IJ) de 28 de agosto de 2018, C.P. Dr. César Palomino Cortes

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”.

Para efectos de lo anterior, el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, dispone:

“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 hiciera 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”

Con fundamento en lo anterior, las subreglas para la liquidación del IBL son las siguientes:

La primera subregla se refiere al periodo que se tiene en cuenta para liquidar el IBL, así:

- 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 indica que los factores salariales a tener en cuenta para la liquidación del IBL, únicamente, serán aquellos sobre los que se hayan efectuado aportes o cotizaciones al sistema pensional.

De acuerdo con lo dispuesto en la ley 33 de 1985 y la fijación de este precedente jurisprudencial, los empleadores solo están obligados a realizar los descuentos y efectuar los pagos de aportes a la seguridad social en pensiones sobre los factores salariales dispuestos en la norma pensional aplicable al trabajador que, para el caso del demandante, corresponde al dispuesto en el artículo 3 de la ley 33 de 1985, véase:

“ARTÍCULO 3º. Modificado por la Ley 62 de 1985. “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."

Conforme lo anterior, la base para liquidar los aportes a pensiones respecto a los trabajadores cobijados por el régimen pensional dispuesto en la ley 33 de 1985 está compuesta por los siguientes factores salariales:

- Asignación básica;
- Gastos de representación;
- Prima técnica;
- Dominicales;
- Feriados;
- Horas extras;
- Bonificación por servicios prestados; y
- Trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio.

4.3. Caso concreto

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora **JULIA ELINA ROSERO TREJO** pretende se declare la nulidad del oficio No. 009232 del 27 de febrero de 2019, por el cual la Registraduría Nacional del Estado Civil, negó el pago de aportes a pensión, sobre todos los factores salariales devengados.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, solicita se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a consignar a COLPENSIONES, todos los aportes para pensión sobre todos los factores salariales devengados durante los últimos 10 años de servicios, esto es, del 28 de noviembre de 2005 al 27 de noviembre 2015.

De las pruebas aportadas al proceso se evidencia que la señora **JULIA ELINA ROSERO TREJO**, prestó sus servicios como empleada pública, en los cargos de Secretaria Ejecutiva 5040-09; Profesional Universitario 3020-02 y Profesional Universitario 3020-03, en la Registraduría Nacional del Estado Civil, desde el 28 de noviembre de 2005 hasta el 27 de noviembre de 2015.

Durante su periodo de vinculación recibió los siguientes factores de salario⁶:

- Asignación básica;
- Auxilio de alimentación;
- Horas extras;
- Prima de navidad;
- Bonificación por servicios;
- Prima de servicios;
- Prima de vacaciones;
- Bonificación electoral;
- Prima mensual de coordinación

Asimismo, por la prestación de sus servicios, le fueron realizados descuentos y aportes a seguridad social, sobre los siguientes factores de salario⁷:

- Asignación básica;
- Horas extras;
- Bonificación por servicios

Por la prestación de los servicios y al cumplir con los requisitos legales, COLPENSIONES, mediante la resolución No. GNR 210641 del 22 de agosto de 2013, reconoció a la demandante una pensión de vejez, equivalente al 78.32%, de acuerdo con lo estipulado en la ley 797 de 2003⁸.

El anterior acto administrativo fue modificado mediante la Resolución No. VPN 39526 del 30 de abril de 2015, resolviendo, reliquidar la pensión de vejez de la demandante, equivalente al 75%, de acuerdo con la ley 33 de 1985, a partir del retiro del servicio público⁹.

Finalmente, con la Resolución No. GNR 391392 del 02 de diciembre de 2015, se ordenó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, al haber acreditado el retiro del servicio, a partir del 28 de noviembre de 2015¹⁰.

Ahora bien, se tiene que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 33 de 1985, los únicos factores sobre los cuales se liquidarán los aportes son i) Asignación básica; ii) Gastos de representación; iii) Prima técnica; iv) Dominicales;

⁶ Cfr. Documento digital 02

⁷ Ibídem

⁸ Cfr. Documento digital 07

⁹ Ibídem.

¹⁰ Ibídem.

v) Feriados; vi) Horas extras; vii) Bonificación por servicios prestados; y viii) Trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio.

Al verificar el material probatorio relevante para este proceso, se pudo evidenciar que la entidad empleadora realizó en debida forma el descuento y pago de aportes para pensión, como quiera que los factores salariales que tuvo en cuenta para el recaudo correspondieron a los dispuestos por el legislador, siendo para el caso de la demandante: asignación básica; horas extras; y bonificación por servicios.

Dado que los demás factores salariales devengados por la accionante, siendo, auxilio de alimentación; prima de navidad; prima de servicios; prima de vacaciones; bonificación electoral; y prima mensual de coordinación, no fueron dispuestos por el legislador para el pago de aportes a pensión, este Despacho no encuentra justificación para ordenar su pago.

Bastan estas razones sobre los elementos de juicio del proceso, para formar el convencimiento del Despacho de que no se desvirtuó la presunción de legalidad del acto acusado, el cual continúa amparado por la presunción de haberse expedido de conformidad con las normas superiores que lo regían, en armonía con los preceptos de la Constitución Política sin causal de nulidad alguna.

Analizada la demanda, el material probatorio allegado al informativo, así como las alegaciones de las partes, frente a la normatividad aplicable al caso controvertido y al criterio que ha sostenido ésta jurisdicción sobre el tema de que se trata, se llega a la conclusión que deben ser NEGADAS las súplicas de la demanda.

4.4. Costas

La Instancia no condenará en costas, teniendo en cuenta que el artículo 188 del C.P.A.C.A., no exige la condena en sí misma, sino el pronunciamiento por parte del operador judicial y teniendo en cuenta que este Despacho no encontró respecto a la parte vencida conducta reprochable, no se hace necesaria la sanción.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda instaurada por la señora **JULIA ELINA ROSERO TREJO**, identificado con cédula de ciudadanía No. **30.715.211**, contra la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin costas en la instancia.

TERCERO: Ejecutoriada esta sentencia, devuélvase los remanentes y archívese el expediente, dejando las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE¹¹, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE PALACIOS ÁLVAREZ
Juez

¹¹ Parte demandante: moraymarquez1@gmail.com; julianar_1003@hotmail.com
Parte demandada: notificacionjudicial@registraduria.gov.co; hildacastell65@hotmail.com;
mhcastellanos@registraduria.gov.co
Ministerio Público: zmladino@procuraduria.gov.co

Firmado Por:
Carlos Enrique Palacios Alvarez
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
047
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: **5e358bed1a1de4322b0f69a59e7b7273c48723df861110db522a679655398a79**

Documento generado en 28/10/2022 04:29:37 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>