

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
SALA PRIMERA DE DECISIÓN
MAGISTRADO PONENTE CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021).

RADICADO	17001-23-33-000-2019-00337-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACCIONANTE	MARTHA LUCIA BETANCOURT FRANCO
ACCIONADO	LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

Procede la Sala Primera de Decisión de Tribunal Administrativo de Caldas a dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia.

PRETENSIONES

Se solicita por la parte actora que se hagan los siguientes pronunciamientos:

1. Que se declare la nulidad absoluta de la Resolución nro. RDP 005806 del 22 de febrero de 2019, mediante la cual la UGPP negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación a la demandante.
2. Que se declare la nulidad absoluta de la Resolución nro. RDP 009029 del 19 de marzo de 2019, mediante la cual la entidad demandada resolvió de manera desfavorable el recurso de reposición interpuesto en contra del anterior acto administrativo.
3. Que se declare la nulidad de la Resolución nro. RDP 012601 del 22 de abril de 2019, mediante la cual la UGPP resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución nro. RDP 005806 del 22 de febrero de 2019 y se confirmó la decisión.
4. Declarar que la demandante tiene derecho a que la UGPP le reconozca y pague la pensión gracia de jubilación a partir del 19 de julio de 2013, fecha en que se adquirió el estatus de pensionada, con la inclusión en la base de liquidación de todos los factores salariales devengados en el año de consolidación del derecho a la pensión; sumas que deberán ser debidamente indexadas.

5. Que como consecuencia de la nulidad, y a título de restablecimiento del derecho, se ordene el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación a la demandante desde el 19 de julio de 2013, con la totalidad de factores salariales devengados en el año de consolidación del estatus, debidamente indexados.
6. Que se condene al pago de la indexación a que haya lugar, así como al reconocimiento y pago de los intereses que correspondan, de conformidad con la Ley 1437 de 2011.
7. Que se ordene a la entidad dar cumplimiento al fallo que se profiera en el presente proceso, de acuerdo con el artículo 192 y siguientes del CPACA.
8. Que se condene en costas y gastos del proceso en los términos del artículo 188 del CPACA.

HECHOS

En resumen, los siguientes son los fundamentos fácticos de las pretensiones:

- La señora Martha Lucia Betancourt Franco fue designada como educadora de adultos mediante Decreto nro. 533 del 12 de julio de 1976, en el periodo comprendido entre los meses de febrero a junio del año 1976; nombramiento suscrito por el Gobernador del departamento de Caldas.
- La demandante fue designada como educadora de adultos mediante Decreto nro. 822 del 25 de noviembre de 1976, en el periodo comprendido entre los meses de julio a noviembre del año 1976; nombramiento suscrito por el Gobernador del departamento de Caldas.
- Mediante Decreto nro. 068 del 22 de abril de 1994, emanado de la Gobernación del departamento de Caldas, la accionante fue nombrada para desempeñar el cargo de supervisora código 5105 grado 10 en el programa de los equipos de educación fundamental del departamento de Caldas, posesionándose el 29 de abril de 1994; activa hasta la fecha de presentación de la demanda.
- Que por cumplir los requisitos de ley solicitó el reconocimiento de la pensión gracia, petición que fue resuelta de manera negativa mediante Resolución nro. RDP 005806 del 22 de febrero de 2019, confirmada con la Resolución nro. 009029 del 19 de marzo de 2019,

que desató el recurso de reposición, y la Resolución nro. RDP 012601 del 22 de abril de 2019, que resolvió el recurso de apelación.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La demandante considera que en el presente caso las normas violadas son la Ley 114 de 1913; Ley 116 de 1928; Ley 37 de 1933; Ley 43 de 1975; artículos 1º y 15 de la Ley 91 de 1989; Constitución Política artículos 2, 4, 5, 6, 13, 46, 48 y 53; artículos 2, 3, 82 y 85 de la Ley 1437 de 2011; y demás normas concordantes.

Manifestó que la demandante tuvo vinculaciones de carácter territorial ya que siempre fue nombrada por el Gobernador del departamento de Caldas, situación que desvirtúa la condición de docente nacional por el tiempo laborado a partir del año 1994.

Precisó que la educación de adultos, que afirmó fue pagada con fondos de la Nación, no alteró su condición de docente territorial, por lo que la interpretación de la entidad en torno a que el nombramiento al estar firmado por el delegado del Ministerio de Educación es nacional no es acertada, en tanto desconoce que los actos administrativos de nombramiento fueron expedidos por el mandatario departamental. Sobre el tema, citó sentencia de unificación del 21 de junio de 2018 del Consejo de Estado, proceso 25000-23-42-000-2013-04683-01.

En cuanto al nombramiento como docente a partir del 29 de abril de 1994, adujo que este no lo efectuó el Ministerio de Educación; y que si bien los certificados de tiempo de servicios expedidos por la autoridad competente dan cuenta que esa designación es de carácter nacional, ello se debe a una interpretación errada de la norma, pues los actos administrativos de nombramiento y posesión dan cuenta que es territorial, discusión que aseguró fue zanjada en la sentencia de unificación citada.

Finalizó su intervención resaltando que la demandante acreditó también la edad y la buena conducta, que de conformidad con las normas que regulan el tema son dos requisitos que se deben cumplir para que se reconozca la pensión gracia.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La UGPP comenzó por pronunciarse sobre los hechos de la demandante para afirmar que unos eran ciertos y otros no lo eran.

Sobre las pretensiones adujo que se oponía a todas y cada una de las planteadas en la demanda, ya que la entidad actuó de conformidad con el marco normativo vigente al momento de expedir los actos administrativos

Propuso las excepciones de:

- **Inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido:** la demandante no cumplió los requisitos para que le fuera reconocida la pensión gracia, ya que, según el certificado expedido por la secretaría de Educación del municipio de Manizales, laboró al servicio del Estado con vinculación nacional, y además tuvo una sanción del 1º de noviembre de 2016 al 30 de noviembre del mismo año.

Aunado a ello, la Resolución nro. 533 del 12 de julio de 1976 se encuentra firmada por el delegado del Ministerio de Educación, lo que le da la connotación de nombramiento de carácter nacional.

En tal sentido, es claro que la actora no acreditó los requisitos de ley para que le fuera reconocida la pensión que reclama.

- **Buena fe:** la entidad siempre ha actuado de conformidad con la ley y no de forma amañada, ni arbitraria; y mucho menos vulnerando normativa alguna de la que pueda inferirse la mala fe.

- **Prescripción:** sin que implique aceptación de las pretensiones, se debe declarar la ocurrencia de este fenómeno para las acciones laborales y prestaciones periódicas contempladas en el artículo 488 del C.S. del T y 151 del C.P del T.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante: reiteró los argumentos expuestos en la demanda y aseguró que en este caso se cumplen los requisitos legales y jurisprudenciales para reconocer la pensión gracia a la demandante, especialmente porque sus nombramientos no fueron de carácter nacional.

Parte demandada: insistió que la demandante no tiene derecho al reconocimiento de la prestación periódica en tanto tuvo vinculación de carácter nacional, lo que significa que

no acreditó un total de 20 años de servicio de carácter nacionalizado, departamental, distrital o municipal; sumado a que reporta una sanción en el año 2016.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

No observa esta Sala irregularidades procedimentales que conlleven a decretar la nulidad parcial o total de lo hasta aquí rituado, y procederá en consecuencia a tomar una decisión de fondo en el presente litigio.

La UGPP al momento de contestar la demanda planteó las excepciones que denominó "inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido", "buena fe", "prescripción" y "genérica", las cuales, por tocar el fondo del asunto, quedarán subsumidas en el estudio que de este se haga.

Problemas jurídicos

Tal como se estableció en la fijación del litigio, los interrogantes a dilucidar en el presente asunto son los siguientes:

1. ¿Cumple la demandante con los requisitos legales y jurisprudenciales necesarios para acceder al reconocimiento de la pensión gracia establecida en Ley 114 de 1913?

En caso de ser positiva esta respuesta se deberá determinar:

2. ¿Qué factores salariales se deben tener en cuenta para la liquidación de la pensión gracia?

3. ¿Existe prescripción de mesadas pensionales?

Lo probado

- Según Registro Civil de Nacimiento, la señora Betancourt Franco nació el 13 de abril de 1954 (fol. 26 C.1).

- Mediante Decreto nro. 533 del 12 de julio de 1976, la Gobernadora del departamento de Caldas, en uso de sus atribuciones legales, reconoció a varios educadores de adultos, con aportes de la Nación, un sobresueldo mensual por su participación en el desarrollo de los programas de alfabetización y educación de adultos; en el caso de la actora para el

periodo comprendido entre el 20 de febrero al 30 de junio de 1976, por haber laborado en Manizales en el centro "Capacitación Pio XII". Se indicó además en el acto administrativo que los educadores de adultos no necesitaban tomar posesión del cargo para el desempeño de sus funciones y cobrar el sobresueldo (fol. 31 y 32 C.1). Este decreto también fue firmado por el delegado del Ministerio de Educación Nacional.

- Mediante Decreto 822 de 1976, la Gobernadora del departamento de Caldas, en uso de sus atribuciones legales, reconoció a varios educadores de adultos (entre ellos la demandante), con aportes de la Nación, un sobresueldo mensual por su participación en el desarrollo de los programas de alfabetización y educación de adultos durante los meses de julio a noviembre de 1976, por haber laborado en Manizales en el centro "Capacitación Pio XII". Se indicó además en el acto administrativo que los educadores de adultos no necesitaban tomar posesión del cargo para el desempeño de sus funciones y cobrar el sobresueldo (fol. 33 y 34 C.1). Este decreto también fue firmado por el delegado del Ministerio de Educación Nacional.

- A través de Decreto nro. 00068 del 22 de abril de 1994, suscrito por la Gobernadora del departamento de Caldas y el representante del Ministro de Educación ante la entidad territorial, quien certificó la existencia de vacantes y la disponibilidad presupuestal necesaria para proveerlas, se nombró a la demandante en el cargo de Supervisora código 5105 grado 10 en el Programa de los Equipos de Educación Fundamental del Departamento de Caldas (Institución Educativa Alfonso López Pumarejo). Cargo del cual tomó posesión el 29 de abril de 1994, pero que tenía efectos fiscales a partir del 1° de mayo de 1994 (fols. 36 a 38 C.1).

- En el formato único para la expedición de certificado de historia laboral que data del 6 de agosto de 2018 se consignó que la demandante se vinculó como docente el 1° de mayo de 1994, y se certificó tiempo laborado hasta el 10 de febrero de 2016, aunque se marcó con una equis la casilla "activa". Los demás nombramientos que tuvo la demandante se derivaron de traslados (fol. 39 a 41).

- Según formato único para la expedición de certificados salariales, la demandante devengó entre el 1° de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2013 asignación básica, prima de navidad y prima de vacaciones (fol. 61 C.1).

- A través de petición radicada el 13 de noviembre de 2018, la actora solicitó a la UGPP el reconocimiento de la pensión gracia, la cual fue negada a través de Resolución RDP 005806 del 22 de febrero de 2019 (fols. 16 a 21 y 45 a 47 C.1).
- Contra el anterior acto administrativo se interpuso recurso de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos a través de Resolución nro. RDP 009029 del 19 de marzo de 2019 y Resolución nro. RDP 012601 del 22 de abril de 2019, respectivamente, que confirmaron la decisión inicial (fols. 48 a 58 C.1).
- Mediante prueba de oficio se solicitó a la secretaría de Educación del municipio de Manizales enviar copia de la Resolución nro. 1917 del 27 de octubre de 2016, mediante la cual se sancionó a la demandante.

Al revisar este acto administrativo, se encuentra que ordenó ejecutar una sanción disciplinaria impuesta por la Procuraduría Provincial de Manizales, consistente en un mes de suspensión. Se consignó que la resolución regía a partir del 1° de noviembre de 2016 (fol. 147 C.1).

Primer problema jurídico

¿Cumple la demandante con los requisitos legales y jurisprudenciales necesarios para acceder al reconocimiento de la pensión gracia establecida en Ley 114 de 1913?

Tesis: la Sala defenderá la tesis de que la demandante tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, por cuanto acreditó el requisito alusivo a tener vinculación con nombramiento territorial antes del 31 de diciembre de 1980, nombramiento de carácter territorial por más de 20 años, 50 años de edad y buena conducta.

La pensión gracia tuvo su origen con la expedición de la Ley 114 de 1913 que dispuso reconocer a los maestros de escuelas primarias oficiales que hayan servido en el Magisterio por un término no inferior a 20 años el derecho a una pensión de jubilación vitalicia, siempre que el interesado comprobara que reunía todos los requisitos exigidos en el artículo 4° de la citada ley.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928 extendió el aludido beneficio a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública, al tiempo que con el artículo 6° se autorizó a los docentes completar el tiempo requerido para acceder a la pensión sumando los servicios prestados en diversas épocas, tanto en la

enseñanza primaria como en la normalista, asimilando para tales efectos la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria.

La Ley 37 de 1933 en su precepto 3° hizo extensiva las pensiones de jubilación de los maestros de escuela a aquellos que hubieran completado el tiempo de servicios señalado por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

Ley 91 de diciembre 29 de 1989, por la cual se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio señaló en su artículo 1° lo siguiente:

Artículo 1. Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.

Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.

Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.

Parágrafo. Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad.

Y la misma disposición, en su artículo 15, numeral 2°, literal a), reiteró la vigencia del derecho a la pensión gracia solo para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, y siempre que reunieran la totalidad de los requisitos legales. En efecto, dice textualmente la citada norma:

Artículo 15. A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1° de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

(...)

2. Pensiones:

A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión

de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la nación. (Líneas de la Sala).

El H. Consejo de Estado, a su turno, se ha pronunciado en múltiples ocasiones señalando lo improcedente de pretender el reconocimiento del derecho prestacional a que se viene haciendo referencia cuando él o la docente se vincula al ramo de la educación con posterioridad al 31 de diciembre de 1980:

(...) De otra parte, precisó la Sala de la Sección Segunda en sentencia proferida el 20 de septiembre de 2001, actor: Héctor Baena Zapata, Expediente No. 0095-01 con ponencia del Consejero Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado que "la expresión 'docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980' contemplada en la norma antes transcrita, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, toda vez que lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad, no puede constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional"...¹.

'...5. La norma pretranscrita [artículo 15 No. 2, literal a, de la ley 91 de 1989], sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el de colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales. 6. De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal b del mismo precepto, o sea la "pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año", que se otorgará por igual a docentes nacionales o nacionalizados (literal b, No. 2, artículo 15 ib.) hecho que indica que el propósito del legislador fue ponerle fin a la pensión gracia. También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la ley 91 de 1989, además de estar vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 "tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia...siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos". Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal a, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación

¹ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda- Subsección "A". Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Sentencia del once (11) de octubre de dos mil siete (2007). Radicación número: 70001-23-31-000-2003-02122-01(0417-07).

primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley²...³. (Subrayas fuera del texto)

Así las cosas, para tener derecho a la pensión gracia no se requiere que el docente se encuentre vinculado al servicio territorial exactamente el 31 de diciembre de 1980, sino que también tienen derecho a ella las docentes que en cualquier tiempo anterior al 31 de diciembre de 1980 hayan estado vinculados al servicio, y que cumplan con los demás requisitos señalados en la ley.

Ahora, sobre el tipo de vinculación antes del 31 de diciembre de 1980, el Consejo de Estado ha admitido que el tiempo de servicios prestados en alfabetización de adultos es apto para efectos de acreditar los requisitos para la pensión gracia.

Al respecto, en sentencia emitida por la Sección Segunda - Subsección A el 23 de junio de 2016, radicado 19001-23-33-000-2013-00138-01(2497-14), se precisó:

El ejercicio de la docencia en programas de educación de adultos en el nivel de alfabetización, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.º del Decreto 1830 de 1966, tiene como misión específica la enseñanza de la lectura, escritura, cívica y nociones de aritmética, la iniciación en actividades profesionales, y habilitar al alfabetizado para su ingreso a los cursos de educación general básica y a los de formación profesional.

A partir de la expedición del Decreto 378 de 1970, se organizó como educación primaria para adultos e incluyó además de los anteriores estudios el de las ciencias sociales y naturales y el de formación religiosa.

Ahora bien, el Decreto 3992 de 1948, asignó validez para fines de inscripción en el Escalafón Nacional de Enseñanza Primaria, y dispuso en el artículo 27:

“Artículo 27. El ejercicio del magisterio en escuelas establecidas o que se establezcan de acuerdo con las disposiciones legales sobre alfabetización servirá para los fines del Escalafón Nacional de Enseñanza Primaria, comprobado tal ejercicio por los medios correspondientes. Esta función educativa constituirá nota de mención especial en la respectiva hoja de servicios.”

Por su parte, el artículo 2.º del Decreto 2277 de 1979, en relación con la profesión docente en el artículo 2.º dispuso:

² Exp. S-699, Actor: Wilberto Therán Mogollón. C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.

³ Sección Segunda - Subsección "A". Consejera ponente: Ana Margarita Olaya Forero. Sentencia del once (11) de mayo de dos mil seis (2006). Radicación número: 76001-23-31-000-2001-04139-01(5962-05).

“Artículo 2º.- Profesión docente. Las personas que ejercen la profesión docente se denominan genéricamente educadores.

Se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de que trata este Decreto. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de conserjería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, en los términos que determine el reglamento ejecutivo.” (Se subraya)

De acuerdo con las normas antes mencionadas, el tiempo servido como docente en programas de alfabetización debe tomarse como laborado en educación primaria, por lo que es dable tenerlo en cuenta para efecto de calcular el requerido para acceder a la pensión gracia y sumarlo al que se laboró en educación secundaria, pues como ya se expuso el artículo 3.º de la Ley 37 de 1933, extendió dicha prestación a los maestros que completaron los años de servicio previstos en la Ley 114 de 1913 en establecimientos del nivel educativo antes mencionado.

Ahora bien, debe precisar la Sala que esta Corporación ha sostenido que la expresión “[...] docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980[...]”, contenida en el artículo 15 numeral 2.º, literal a) de la Ley 91 de 1989, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, es decir, tiene derecho a la pensión de jubilación gracia, cuando se cumplan los requisitos de ley.

También se ha señalado que la pensión gracia dejó de ser un derecho para aquellos educadores territoriales o nacionalizados que se vincularon a la administración por primera vez a partir del 1.º de enero de 1981, pero a aquellos educadores territoriales o nacionalizados que hubiesen ejercido la docencia apta para acceder a la pensión gracia con anterioridad a la precitada fecha, no se les puede desconocer el derecho y en consecuencia, si a 31 de diciembre de 1980 no estaban vinculados como docentes, pero tenían experiencia anterior, se les puede adicionar el laborado con posterioridad en la misma calidad.

En consecuencia, en el presente asunto no cabe duda que la demandante se desempeñó como docente del orden territorial, esto es en el Departamento del Cauca y en el municipio de Popayán, lo que hace viable el reconocimiento de la pensión gracia a su favor, y completó un tiempo total superior a los 20 años exigidos para tal efecto, tal como lo hizo la primera instancia.

Caso concreto

Se extrae de lo probado, que la actora prestó sus servicios como docente de alfabetización y educación de adultos, en primer momento, del 20 febrero al 30 junio de 1976, es decir, por espacio de 4 meses y 11 días; y luego por 5 meses, también en el año 1976, de julio a noviembre; experiencia laboral que la habilita para tener derecho a la pensión gracia pues como se señaló en las jurisprudencias antes transcritas, la ley no exige una vinculación especial, basta que sea en un centro de educación territorial y que se haga antes del 31 de diciembre de 1980, siendo la educación de alfabetización y de adultos válida para acreditar acceder a la pensión reclamada.

En relación con el nombramiento efectuado en el año 1994, debe advertirse que aunque el mismo fue firmado por la Gobernadora del departamento de Caldas, en calidad de presidente de la junta FER Caldas, y por el representante del Ministerio de Educación Nacional ante la entidad territorial, ello no significa que el nombramiento tenga el carácter de nacional, como lo afirma la UGPP, pese a que en el formato único para la expedición de certificado de historia laboral se indique que la actora es docente nacional.

Lo anterior, porque el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 21 de junio de 2018, proferida dentro del proceso con radicado 25000234200020130468301, sobre este tipo de nombramientos aclaró:

3.8 Síntesis de la Sala. A guisa de corolario de lo que se deja consignado, respecto de las controversias relacionadas con el reconocimiento de la pensión gracia, han de tenerse en cuenta las siguientes pautas jurisprudenciales:

*i) Los recursos del **situado fiscal** que otrora transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales, en vigencia de la Carta de 1886 y hasta cuando permanecieron en vigor en la Constitución de 1991, no obstante su origen o fuente nacional, una vez de incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas exógenas.*

*ii) Los entes territoriales son los titulares directos o propietarios de los recursos que les gira la Nación, provenientes del **sistema general de participaciones**, por asignación directa del artículo 356 de la Carta Política de 1991.*

*iii) La financiación de los gastos que generaban los **fondos educativos regionales** no solo dependía de los recursos que giraba la Nación a las entidades territoriales por concepto del situado fiscal, sino que también correspondía a los entes locales destinar parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2º de la Ley 24 de 1988).*

*iv) Así como los **fondos educativos regionales** atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados, resulta factible colegir de manera razonada que lo propio acontecía con algunas erogaciones salariales originadas por el servicio que prestaban los educadores territoriales, ya que los recursos destinados para tal fin provenían tanto de la Nación – **situado fiscal**- como de las entidades territoriales, y además, en uno y otro caso, el universo de esos recursos le pertenecía de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas exógenas y endógenas.*

*v) Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la **junta administradora del respectivo fondo educativo regional**, asimismo, este último, certifica la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.*

*vi) **Prueba de calidad de docente territorial.** Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.*

*vii) **Origen de los recursos de la entidad nominadora.** Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas – **situado fiscal** - cuando se sufragaban los gastos a través de los **fondos educativos regionales**; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que éstos generaban se enmarcan en los recursos del **situado fiscal**, hoy **sistema general de participaciones**.*

Conforme lo expuesto, es del orden territorial aquel tiempo de servicios prestado por un docente cuyo acto de nombramiento ha sido proferido por el representante legal del ente territorial para una plaza de ese nivel, aunque en el acto de su vinculación haya intervenido el delegado del Ministerio de Educación Nacional ante el respectivo Fondo Educativo Regional, así, este último, certifique la disponibilidad presupuestal.

Aunado a lo anterior, no es el origen de los recursos con que se financia el pago de los servicios docentes lo que determina la naturaleza del vínculo nacional, territorial o nacionalizado para efectos de acceder al reconocimiento de la pensión gracia, sino que se acredite que la plaza a ocupar fue de carácter territorial o nacionalizada, pues, en lo que respecta a estos educadores, el pago de sus acreencias provenía directamente de los recursos propios del ente territorial, o de los procedentes del situado fiscal cuando se sufragaban los gastos a través de los Fondos Educativos Regionales, observando que dicho requisito o condición para el caso bajo estudio se demostró, toda vez que la nominación provino del ente territorial, gobernación del Caldas, y la plaza en la que prestó los servicios la docente fue una perteneciente al municipio de Manizales, Institución Educativa Alfonso López Pumarejo.

En relación al cargo de supervisora, que fue en el que se nombró a la actora en el año 1994, debe advertirse que al tenor de lo establecido en el Decreto 2277 de 1979, el mismo se encuentra catalogado dentro de la categoría docente de la siguiente manera:

Artículo 2. PROFESION DOCENTE. Las personas que ejercen la profesión docente se denominan genéricamente educadores. Se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de que trata este decreto. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educando, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional en los términos que determine el reglamento ejecutivo."

A su vez, el decreto en mención en sus artículos 26, 32 y 35 definió la carrera docente, quiénes tienen carácter docente y cuáles se comprenden como cargos administrativos así:

Artículo 26. DEFINICION. La carrera docente es el régimen legal que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector oficial, garantiza la estabilidad de dichos educadores en el empleo, les otorga el derecho a la profesionalización, actualización y capacitación permanentes, establece el número de grados del escalafón docente y regula las condiciones de inscripción, ascenso y permanencia dentro del mismo, así como la promoción a los cargos directivos de carácter docente.

Artículo 32. CARACTER DOCENTE. Tienen carácter docente y en consecuencia deben ser provistos con educadores

*escalafonados los cargos directivos que se señalan a continuación, o los que tengan funciones equivalentes: a) Director de escuela o concentración escolar; b) Coordinador o prefecto de establecimiento; c) Rector de plantel de enseñanza básica secundaria o media; d) Jefe o director de núcleo educativo o de agrupación de establecimientos; e) **Supervisor o inspector de educación.***

Artículo 35. CARGOS ADMINISTRATIVOS. Los cargos directivos de la educación oficial no previstos en el artículo 32 tienen carácter administrativo y sus titulares se regirán por las normas aplicables a los demás empleados públicos. (Negrilla y subrayas fuera de texto original)

Por otro lado, la normativa refleja claramente la supervisión en la docencia como parte de la función misma de educador, de conformidad con los artículos 126 y 129 de la Ley 115 de 1994 "Por la cual se expide la Ley General de Educación":

*ARTICULO 126. Carácter de directivo docente. Los educadores que ejerzan funciones de dirección, de coordinación, **de supervisión** e inspección, de programación y de asesoría, son directivos docentes.*

(...)

*ARTICULO 129. Cargos directivos docentes. Las entidades territoriales que asuman la prestación directa de los servicios educativos estatales podrán crear cargos directivos docentes, siempre y cuando las instituciones educativas lo requieran, con las siguientes denominaciones: 1. Rector o director de establecimiento educativo. 2. Vicerrector. 3. Coordinador. 4. Director de Núcleo de Desarrollo Educativo. 5. **Supervisor de Educación.** PARAGRAFO. En las instituciones educativas del Estado, los cargos directivos docentes deben ser provistos con docentes escalafonados y de reconocida trayectoria en materia educativa. Mientras ejerzan el cargo tendrán derecho a una remuneración adicional y cumplirán funciones, según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional." (Negrilla y subrayas fuera de texto original)*

Por su parte, los artículos 23, 24 y 26 del Decreto 907 de 1996, modificado por el Decreto Nacional 2878 de 1997 "por el cual se reglamenta el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia del servicio público educativo y se dictan otras disposiciones" señalan:

DEL CUERPO TÉCNICO DE SUPERVISORES

Artículo 23º.- Integración. El Cuerpo Técnico de Supervisores de Educación, creado en virtud de la Ley 115 de 1994, tiene como función general la de apoyar, fomentar y dignificar la educación

en todas sus formas, niveles y modalidades de atención, en todo el territorio nacional.

Estará integrado por educadores que mediante la aprobación de un programa específico de formación de postgrado o de formación permanentes o en servicio y de un concurso para el correspondiente ascenso, puede ejercer las funciones de supervisión e inspección de la educación.

El Ministerio de Educación Nacional reglamentará estos concursos.

Artículo 24º.- Carácter y Requisitos. Para todos los efectos y de conformidad con el Estatuto Docente y la Ley 115 de 1994, los educadores que ejerzan funciones de inspección y vigilancia de la educación se denominará supervisores de educación y tienen el carácter de directivos docentes de régimen especial.

Los educadores que aspiren al cargo de supervisor de educación tanto a nivel nacional como territorial, deberán reunir los siguientes requisitos:

(...)

Artículo 26º.- Ejercicio de las Funciones. Las funciones del cuerpo técnico de supervisores departamentales y distritales de educación, se desarrollarán en forma descentralizada en el respectivo ámbito territorial, de acuerdo con las regulaciones sobre organización y adopción de plantas de personal docente y directivo docente en el correspondiente departamento o distrito.” (Negrilla y subrayas fuera de texto original)

Así las cosas, de conformidad con la ley, la función de supervisor se entiende como parte de la carrera docente.

Se debe advertir que, aunque en este caso no se conocen las funciones que desempeñaba la demandante para ver su relación con la enseñanza, lo cierto es que el argumento de la UGPP para negar la pensión gracia tiene que ver con la calidad de docente nacional que afirma tiene la demandante, tópico que quedó superado por lo ya analizado.

Así las cosas, se considera que los requisitos para acceder a la pensión están acreditados, ya que la demandante tuvo vinculación territorial antes del 31 de diciembre de 1980, pues se desempeñó como docente de alfabetización de adultos, que, según la jurisprudencia, es válido para efectos de la pensión gracia, en el centro de “Capacitación Pio XII” del municipio de Manizales.

En relación con los 20 años de servicios, se evidencia que en el año 1994 fue nombrada por la gobernadora del departamento de Caldas; y hasta el momento de certificación del tiempo de servicios continuaba activa (año 2018).

Cumplió los 50 años de edad el 13 de abril de 2004.

Y, por último, aportó declaración juramentada en la cual indica que ha desempeñado el cargo con honestidad, idoneidad, consagración y buena conducta (fol. 27).

En relación con este último requisito, en el formato de expedición de tiempo laborado se indicó que la docente fue sancionada en el año 2016; y en respuesta a prueba de oficio decretada efectivamente se evidencia que mediante Resolución 1917 del 1° de noviembre de 2016, expedida por la secretaría de Educación del municipio de Manizales, se hizo efectiva la suspensión por un mes impuesta por parte de la Procuraduría Provincial de Manizales.

Pese a ello, aunque esta Sala no conoce los motivos de la sanción, sí puede concluir que la misma fue impuesta después que la demandante acreditó los requisitos para acceder a la pensión gracia, ya que como se indicó los 50 años de edad los cumplió en el 2004, y los 20 años de servicios en julio de 2013⁴.

Todo lo anterior da cuenta que la actora cumple con todos los requisitos de ley para que proceda el reconocimiento de la pensión gracia a su favor, y en tal sentido se declarará no probada la excepción de “inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido”.

Segundo problema jurídico

¿Qué factores salariales se deben tener en cuenta para la liquidación de la pensión gracia?

Tesis: la Sala defenderá la tesis que la pensión gracia no se adquiere por aportes al sistema pensional, y que la ley señala expresamente que la mesada se calcula sobre el 75% del promedio devengado en el año anterior al estatus.

Es posición pacífica que la pensión gracia es una dádiva que quiso otorgar el Gobierno a los docentes territoriales que cumplieran las condiciones establecidas en la ley, pero sin

⁴ Al sumar el tiempo laborado en el año 1976 (9 meses y 11 días) con el acreditado después de su nombramiento en el año 1994, lo que indicaría que el estatus se adquirió el 19 de julio de 2013.

sujeción alguna a aportes al sistema pensional; razón por la cual no es dable estudiar sobre qué tipo de aportes se debe liquidar, y ajustarse a la base señalada en la ley.

En relación con los factores que se deben tener en cuenta para la liquidación pensional, debe referenciarse que la Ley 4ª de 1966 consagró en su artículo 4º:

A partir de la vigencia de esta ley, las pensiones de jubilación e invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de derecho público, se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios.

La ley aludida fue reglamentada por el Decreto 1743 de 1966, cuyo artículo 5 (modificado por el artículo 1 del Decreto 2025 de 1966) dispuso que las pensiones serían liquidadas tomando como base el 75% del promedio mensual de los salarios devengados durante el último año de servicios.

De conformidad con lo expuesto, la demandante tiene derecho a que la UGPP le liquide la pensión de jubilación gracia incluyendo todos los factores salariales devengados durante el año anterior a aquel en que consolidó el derecho, comprendido entre el 18 de julio de 2012 al 19 de julio de 2013, como son la asignación básica, la prima de vacaciones y prima de navidad.

Tercer problema jurídico

¿Existe prescripción de mesadas pensionales?

Tesis: la Sala defenderá la tesis de que se configuró la prescripción de las mesadas anteriores al 13 de noviembre de 2015, en tanto transcurrieron más de 3 años entre la adquisición del derecho y la reclamación a la administración.

El artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, en concordancia con el artículo 102 Decreto 1848 de 1969, prevé la prescripción de las prestaciones sociales, en los siguientes términos:

Artículo 41. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación

debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.

En el caso concreto hay prescripción trienal por las siguientes razones.

La pensión gracia se hizo exigible a partir del 19 de julio de 2013, fecha de adquisición del estatus por cumplimiento del tiempo de servicios; la solicitud de reconocimiento de la pensión se presentó el 13 de noviembre de 2018 (fol. 16); y la demanda se radicó el 25 de julio de 2019. Ello significa que deberá declararse la prescripción de las mesadas anteriores al 13 de noviembre 2015, pues transcurrieron más de 3 años entre la causación del derecho y la reclamación ante la entidad.

Conclusión

Se declarará la nulidad de las Resoluciones nro. RDP 005806 del 22 de febrero de 2019, RDP 009029 del 19 de marzo de 2019 y RDP 012601 del 22 de abril de 2019, mediante las cuales se negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la señora Martha Lucia Betancourt Franco.

En consecuencia, se condenará a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, que a título de restablecimiento del derecho, reconozca la pensión gracia a la señora Betancourt Franco desde el 19 de julio de 2013, en cuantía del 75% de todo lo devengado en el año anterior a aquel en que cumplió el estatus de pensionada (asignación básica, prima de vacaciones y prima de navidad), pero que se paguen las mesadas a partir del 13 de noviembre de 2015, por prescripción trienal.

Las anteriores sumas se actualizarán con los índices de inflación certificados por el DANE, mes a mes, con la utilización de la siguiente fórmula financiera:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

De donde (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH) que es lo dejado de percibir por la demandante, señora Martha Lucia Betancourt Franco, desde 19 de julio de 2013 hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de

ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente para la fecha en que debió hacerse el pago.

Es claro que, por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada pensional y para los demás emolumentos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la acusación de cada uno de ellos.

Costas

En el presente asunto no se condenará en costas, en tanto las pretensiones de la demanda prosperaron parcialmente.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de “inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido” propuesta por la parte demandada, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** presentado por la señora **MARTHA LUCIA BETANCOURT FRANCO** contra **LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**.

SEGUNDO: DECLARAR PROBADA la excepción de “prescripción” planteada por la accionada.

TERCERO: Declarar la nulidad de las Resoluciones nro. RDP 005806 del 22 de febrero de 2019, RDP 009029 del 19 de marzo de 2019 y RDP 012601 del 22 de abril de 2019, mediante las cuales se negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la señora Martha Lucia Betancourt Franco.

CUARTO: A título de restablecimiento del derecho, **SE CONDENA** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, que reconozca y pague la pensión gracia a la señora Martha Lucia Betancourt Franco desde el 19 de julio de 2013, en cuantía del 75% de todo lo devengado (asignación básica, prima de vacaciones y prima de navidad) en el año anterior a aquel en

que cumplió el estatus de pensionada (18 de julio de 2012 al 19 de julio de 2013), de acuerdo a lo indicado en los considerandos de esta providencia; pagando las mesadas desde el 13 de noviembre de 2015, por la prescripción trienal.

Las sumas resultantes a favor de la demandante, se ajustarán en su valor aplicando la fórmula financiera indicada en la parte considerativa.

SEXTO: La entidad demandada dará cumplimiento a esta sentencia en los términos previstos en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, **PREVINIÉNDOSE** a la parte actora de la carga prevista en el inciso 2º del precepto citado.

SÉPTIMO: SIN COSTAS por lo brevemente expuesto.

OCTAVO: Ejecutoriada esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere, y **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

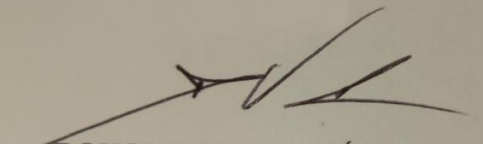
Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión Virtual realizada el 24 de junio de 2021 conforme Acta n°034 de 2021



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado



PATRICIA VARELA CIFUENTES
Magistrada




DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 112 del 29 de junio de 2021. Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

A.I.211

Asunto: Decide recurso de reposición
Medio de control: Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos
Radicación: 17001-23-33-000-2021-00139-00
Demandante: Senit López Herrera
Demandado: Municipio de Manizales y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 30 del 25 de junio de 2021

Manizales, veinticinco (25) de junio de dos mil veintiuno (2021).

ASUNTO

Procede esta Sala de Decisión a resolver sobre la admisión del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos presentada por la señora Senith López Herrera contra el Municipio de Manizales y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de conformidad con lo siguiente.

ANTECEDENTES

El 10 de junio de 2021, en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, regulado en el artículo 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA) y en la Ley 393 de 1997, la señora Senit López Herrera, instauró demanda contra el Municipio de Manizales y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el fin de que se dé cumplimiento al artículo 212 de la Ley 1955 de 2019, que modifica el artículo 15 de la Ley 1537 de 2012.

La norma mencionada dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 212. ACOMPAÑAMIENTO FAMILIAR Y SOCIAL EN LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA GRATUITA. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 1537 de 2012 que quedará así:

Artículo 15. Acompañamiento familiar y social en los programas de vivienda gratuita. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social brindará acompañamiento familiar a través de la Estrategia Unidos a los hogares en condición de pobreza que sean beneficiarios de los programas de vivienda gratuita.

*El acompañamiento social en los proyectos de vivienda ejecutados en el marco de los programas de vivienda gratuita, en aspectos relacionados con temas de convivencia y el cuidado de las unidades privadas y las áreas comunes será **coordinado** por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.*

A nivel territorial la estrategia de acompañamiento social deberá ser implementada y ejecutada por los municipios, distritos y distritos especiales, quienes, junto con entidades privadas involucradas en los proyectos, deberán reportar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la información para el seguimiento al impacto del acompañamiento social en la calidad de vida de la población beneficiaria del Programa de Vivienda Gratuita.”.

/Negrilla fuera de texto/.

La demanda fue radicada inicialmente en los Juzgados Administrativos de Manizales correspondiendo el conocimiento al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales, Despacho que a través de auto del 10 de los corrientes mes y año declaró la falta de competencia por razón funcional atendiendo la naturaleza jurídica de la entidad demandada.

Habiendo correspondido por reparto al Despacho ponente de esta providencia, mediante auto del 17 de junio de 2021 se inadmitió la demanda con el fin de que el accionante la corrigiera en el siguiente sentido: **i)** Teniendo en cuenta que el artículo 212 de la Ley 1955 de 2019, que modifica el artículo 15 de la Ley 1537 de 2012, dispone que, en materia de acompañamiento social en los proyectos de vivienda ejecutados en el marco de los programas de vivienda gratuita, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ejerce una función de **coordinación** y el Municipio de Manizales tiene a cargo la **implementación y ejecución** de la estrategia de acompañamiento social; la parte accionante deberá indicar expresamente en los hechos y pretensiones de la acción si el incumplimiento de la norma se predica de la entidad del orden nacional en su tarea de coordinación o de la entidad territorial en su función de implementación y ejecución. Lo anterior, para efectos de establecer la competencia en el presente asunto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 152 numeral 16 de la Ley 1437 de 2011; **ii)** Aportará copia del escrito que dé cuenta del agotamiento del requisito de constitución en renuencia de las autoridades accionadas, conforme a lo dispuesto por el numeral 5 del artículo

10 de la Ley 393 de 1997; **iii)** Aportará los documentos relacionados en el capítulo de pruebas y anexos de la demanda, toda vez que no se observan los identificados como “2. *Copia correo derecho de petición Alcaldía de Manizales*” y “3. *Comunicaciones al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio*”.

Según constancia secretarial, notificado personalmente del auto inadmisorio, la parte accionante se pronunció oportunamente¹ respecto de la orden de corrección a través de escrito que denominó “*RECURSO contra el auto del 17 de junio del 2021, que inadmite la demanda medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos*”.

Para resolver se considera,

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Por auto calendado el 17 de junio de 2021, al tenor de lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley 393 de 1997, se inadmitió la demanda de la referencia para que la parte actora la subsanara en el término de dos (2) días, so pena de rechazo, en los términos indicados en la referida providencia.

Dentro del término legal conferido para tal efecto, la parte actora allegó memorial denominado recurso de reposición contra el auto inadmisorio de la demanda, sin embargo, al revisar el contenido del mismo evidencia el Tribunal que corresponde a una subsanación de la demanda más que a la exposición de motivos de inconformidad frente a la orden de corrección de la misma.

Se recuerda que en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 393 de 1997 “*Las providencias que se dicten en el trámite de la Acción de Cumplimiento, con excepción de la sentencia, carecerán de recurso alguno, salvo que se trate del auto que deniegue la práctica de pruebas, el cual admite el recurso de reposición que deberá ser interpuesto al día siguiente de la notificación por estado y resuelto a más tardar al día siguiente.*”; razón por la cual, al escrito radicado por la parte actora no se le dará el trámite de un recurso sino de una verdadera corrección de la demanda.

En el mencionado documento allegado por la accionante el 21 de junio de 2021, se hizo referencia a las órdenes de corrección así:

Respecto del numeral 1, indicó que el incumplimiento del artículo 212 de la Ley 1955 de 2019, que modifica el artículo 15 de la Ley 1537 de 2012, se predica

¹ La inadmisión se notificó el 18 de junio de 2021 y el escrito de la parte actora fue recibido el 21 del mismo mes y año.

tanto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como del Municipio de Manizales, lo anterior, en los siguientes términos:

(...) pero el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, jamás hizo coordinación alguna, en el proyecto de vivienda gratuita tal como lo expresa la norma, ni siquiera realizo el acompañamiento para la creación de la propiedad horizontal que era lo básico.

2. Por lo que estuvimos en todo momento a la deriva, huérfanos de una coordinación, se debe tener en cuenta que las viviendas gratuitas son una política pública, y que los beneficiarios del proyecto somos personas vulnerables, con un desconocimiento total de lo que es ser propietario de una vivienda y lo que ello implica.

3. Así las cosas, al no contar con una coordinación para los programas de vivienda gratuitas por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio, que mitigara el impacto social, porque se debe tener en cuenta que para ser beneficiarios de las viviendas gratuitas se debía tener la calidad de desplazados, víctimas y catalogados en pobreza extrema. 4. Teniendo en cuenta la falta de coordinación e implementación de programas que mitigaran el impacto social, la Alcaldía de Manizales se limito a no generar espacios para el acompañamiento social, por lo que en la actualidad las problemáticas sociales han crecido, debido a la pandemia que atravesamos se agravaron.

En relación con los numerales 2 y 3 del auto inadmisorio, expresó lo siguiente: *“Para dar cumplimiento con lo solicitado en el numeral 2 y 3, anexo comunicaciones, donde en reiteradas oportunidades solicitamos el acompañamiento”.*

Las comunicaciones aportadas fueron las siguientes:

1- Derecho de petición de fecha 21 de febrero de 2021 suscrito por la señora Senith López Herrera y dirigido a la alcaldía de Manizales, el cual fue radicado con el n° GED 8152-2021.

2.- Derecho de petición radicado por el señor Rubén Serna López y otros ciudadanos el 3 de abril de 2017 en la Secretaría de gobierno del Municipio de Manizales.

3.- Derecho de petición radicado por el señor Juan Agustín Garzón Martínez el 3 de mayo de 2018 en la Personería Municipal de Manizales.

4.- Derecho de petición radicado por el señor Juan Agustín Garzón Martínez el 18 de mayo de 2018 en la Secretaría de gobierno del Municipio de Manizales.

5.- Derecho de petición radicado por el señor Juan Agustín Garzón Martínez el 28 de agosto de 2018 en la Secretaría de gobierno del Municipio de Manizales.

6.- Derecho de petición radicado por la señora Martha Roció García Giraldo y otros ciudadanos el 30 de mayo de 2017 en la Defensoría del Pueblo seccional Caldas.

7.- Derecho de petición radicado por el señor Juan Agustín Garzón Martínez el 29 de abril de 2019 en la Procuraduría Regional Caldas.

8.- Denuncia contaminación nacimiento de agua radicada en Corpocaldas el 25 de agosto de 2014.

9.- Registro de queja verbal radicada en la Procuraduría Regional Caldas el 9 de julio de 2019 por la señora Senith López Herrera y otros ciudadanos.

10.- Derecho de petición radicado en Corpocaldas el 16 de mayo de 2019 por el señor Juan Agustín Garzón Martínez.

11.- Reclamación radicada ante Corpocaldas de fecha 22 de junio de 2016 por el señor Juan Agustín Garzón Martínez.

12.- Solicitud de visita radicada ante Corpocaldas de fecha 18 de mayo de 2018 por el señor Juan Agustín Garzón Martínez.

13.- derecho de petición dirigido a la Alcaldía de Manizales el 25 de abril de 2017 por parte del señor Juan Agustín Garzón Martínez.

14.- Derecho de petición radicado por el señor Juan Agustín Garzón Martínez el 17 de noviembre de 2017 en la Secretaría de gobierno del Municipio de Manizales.

15.- Requerimiento previo a instaurar acción popular de fecha 13 de septiembre de 2019, suscrito por el señor Juan Agustín Garzón Martínez y dirigido a EMAS, secretarías de Obras Públicas, Medio Ambiente, Unidad de Gestión del Riesgo y Corpocaldas.

De acuerdo con lo anterior, considera la Sala de Decisión que en el presente asunto se demanda el cumplimiento del artículo 212 de la Ley 1955 de 2019, que modifica el artículo 15 de la Ley 1537 de 2012, en el sentido que, en materia de acompañamiento social en los proyectos de vivienda ejecutados en el marco de los programas de vivienda gratuita, ni el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ejerce una **función de coordinación**, ni el Municipio de

Manizales ha **implementado y ejecutado** la estrategia de acompañamiento social en esa materia.

Quiere indicar lo anterior que, la competencia de esta Corporación nace en virtud del presunto incumplimiento de la norma por parte de la entidad del orden nacional, ello, según lo dispuesto en el artículo 152 numeral 16 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora, respecto del agotamiento del requisito de constitución en renuencia de las autoridades accionadas, conforme a lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997 y el numeral 3 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, se advierte por este Tribunal que, en este caso, la exigencia mencionada únicamente se cumple frente al Municipio de Manizales.

En efecto, de los documentos aportados con el escrito de corrección y enlistados anteriormente, no se evidencia la constitución en renuencia respecto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, toda vez que no se aportó ni con la demanda inicial ni con el escrito de corrección, el documento que permita inferir que se ha solicitado ante la entidad del orden nacional el cumplimiento del artículo 212 de la Ley 1955 de 2019, que modifica el artículo 15 de la Ley 1537 de 2012.

En este sentido, considera este Tribunal que la parte demandante no cumplió con lo ordenado en el numeral 2 del auto que inadmitió la demanda en cuanto a la demostración de la constitución en renuencia respecto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Así las cosas, en tanto la parte accionante omitió corregir el escrito de demanda conforme le fue ordenado, la Sala deberá adoptar la consecuencia jurídica prevista en el inciso 1º del artículo 12 de la Ley 393 de 1997 y, en tal sentido, rechazar la demanda.

Resalta la Sala que, en virtud de la norma mencionada, *“En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 80, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano”*.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS,

RESUELVE

Primero. RECHAZAR el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos presentado por la señora Senith López Herrera contra el Municipio de Manizales y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Segundo. Ejecutoriado este auto, DEVUÉLVANSE los anexos al interesado y ARCHÍVENSE las diligencias, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

Notifíquese y cúmplase



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Ausente con permiso



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

No.112

FECHA: 29/06/2021



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
-Sala de Decisión-

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

S. 110

Asunto: Sentencia de segunda instancia
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 17001-33-33-001-2016-00295-02
Demandante: Blanca Arnobia Agudelo de Castaño
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP

Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 30 del 25 de junio de 2021

Manizales, veinticinco (25) de junio de dos mil veintiuno (2021).

ASUNTO

De conformidad con lo previsto por los artículos 243 y 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA¹, corresponde a esta Sala de Decisión desatar los recursos de apelación interpuestos por ambas partes contra la sentencia del veintidós (22) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, que negó las súplicas de la demanda dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora Blanca Arnobia Agudelo de Castaño contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP².

DEMANDA

En ejercicio de este medio de control interpuesto el 26 de septiembre de 2016, se solicitó lo siguiente (fls. 2 a 16, C.1):

Pretensiones

¹ En adelante, CPACA.

² En adelante, UGPP.

1. Que se declare la nulidad parcial de la Resolución nº RDP 035992 del 3 de septiembre de 2015 y nº RDP 048382 del 20 de noviembre de 2015, expedidas por la UGPP, a través de las cuales, en su orden, se negó la reliquidación de la pensión de jubilación con factores homologados de la parte accionante, con inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, y se resolvió desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto contra el primer acto.
2. Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la entidad demandada a reliquidar la pensión de jubilación de la parte demandante, en cuantía del 75% de la totalidad de los factores devengados en el último año de servicios, esto es, en \$1'291.221,11, con efectos a partir del 1º de octubre de 2006.
3. Que se ordene liquidar los reajustes pensionales previstos por las Leyes 4ª de 1976 y 71 de 1988.
4. Que se ordene a la UGPP a liquidar y pagar la totalidad de las diferencias entre lo que se ha venido pagando y la sentencia que ponga fin al proceso, a partir del retiro de la parte demandante del servicio hasta la inclusión en nómina con la totalidad de factores salariales demandados.
5. Que se condene a la UGPP a pagar a la parte accionante, sobre las mesadas ya reconocidas y canceladas, las sumas necesarias para hacer los ajustes de valor, conforme al Índice de Precios al Consumidor – IPC.
6. Que se condene a la accionada a dar cumplimiento al fallo en el término previsto por el inciso segundo del artículo 192 del C.C.A. (sic).
7. Que se condene a la demandada a pagar intereses moratorios conforme lo ordena el inciso tercero del artículo 192 del C.C.A. (sic).
8. Que se condene en costas a la parte accionada en caso de que se oponga a las pretensiones.
9. Que en el fallo que acceda a las pretensiones se ordene expedir primera copia que preste mérito ejecutivo, así como copia auténtica con constancia de ejecutoria.
10. Que una vez quede en firme el fallo que acceda a las pretensiones y al momento de comunicar a la accionada, se le remita copia auténtica con

fecha exacta de la constancia de ejecutoria.

Hechos

Como fundamento fáctico de la demanda, la parte actora expuso lo siguiente (fls. 5 a 7, C.1):

1. La señora Blanca Arnobia Agudelo de Castaño prestó sus servicios como auxiliar de servicios generales en la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales por más de 20 años.
2. Para la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, la parte accionante contaba con más de 15 años de servicio, haciéndose beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la disposición en cita.
3. Por Resolución nº 046485 del 30 de diciembre de 2005, modificada por Resolución nº 050344 del 27 de abril de 2011, la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL EICE liquidada³, reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación a favor de la parte demandante.
4. Por Decreto 0338 de 2012, el Municipio de Manizales modificó el Decreto 083 de 2012, con el cual se homologaron y nivelaron salarialmente los empleados administrativos pertenecientes a la planta de personal del sector educativo, y reconoció que existía una deuda por retroactivos originados desde 2003.
5. Teniendo en cuenta y dado que la parte actora laboró hasta el 30 de septiembre de 2007, por Resolución nº 585 del 11 de abril de 2014 se ordenó cancelar los retroactivos correspondientes por concepto de pago por homologación y nivelación salarial.
6. El 22 de abril de 2015 la parte actora solicitó a la UGPP la reliquidación de la pensión reconocida por retiro definitivo del servicio, a efectos de que le fueran incluidos todos los factores salariales homologados y nivelados para el último año, interrumpiendo con dicha petición la prescripción.
7. Con Resolución nº RDP 035992 del 3 de septiembre de 2015, la UGPP resolvió la solicitud de revisión de la pensión de jubilación y reliquidó la misma en cuantía de \$619.601 efectiva a partir del 1 de octubre de 2007.

³ En adelante, CAJANAL.

8. El 21 de septiembre de 2015 la parte accionante interpuso recurso de apelación, que fue resuelto desfavorablemente a través de la Resolución nº RDP 048382 del 20 de noviembre de 2015.
9. Durante el año inmediatamente anterior a la fecha de retiro del servicio oficial, la parte accionante devengó además de la asignación básica, bonificación por servicios y prima de antigüedad reconocidos por la UGPP, los siguientes factores: prima técnica, prima de navidad, prima de vacaciones y prima de servicios.

Normas violadas y concepto de la violación

La parte demandante invocó como vulneradas las siguientes disposiciones: Carta Política: artículos 2, 6, 25 y 58; Código Civil: artículo 10; Leyes 33 y 62 de 1985; Ley 57 de 1987; Ley 4ª de 1966: artículo 4; Decreto 1743 de 1966; Decreto 3135 de 1968; Ley 5 de 1969; Ley 71 de 1988; Ley 100 de 1993: artículo 36; y Ley 1437 de 2011: artículo 138.

Consideró que los actos atacados desconocen que el régimen de transición abarca no sólo la edad y el tiempo de servicios, sino también el monto de la pensión, que incluye todos los factores salariales percibidos y no sólo los enumerados de manera taxativa por la Ley 62 de 1985, tal como lo sostuvo el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Actuando debidamente representada y dentro del tiempo oportuno otorgado para tal efecto, la UGPP contestó la demanda a través de escrito que obra de folios 105 a 123 del cuaderno principal, para oponerse a la prosperidad de las pretensiones de la misma, con fundamento en las excepciones que denominó: **"INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO"**, en tanto los actos atacados no son violatorios de ninguna norma y se ajustan al régimen jurídico y a la nueva interpretación que sobre el régimen de transición efectuó la Corte Constitucional, con base en la cual se debe liquidar la prestación conforme al inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y teniendo en cuenta los factores señalados en el Decreto 1158 de 1994; **"IRRETROACTIVIDAD"**, en el sentido que en la demanda se solicita aplicar retroactivamente un acto en el que la UGPP no tuvo incidencia; **"PRESCRIPCIÓN"**, en los términos del Decreto 1848 de 1969, reglamentario del Decreto 3135 de 1968, y de los artículos 488 del Código Sustantivo del Trabajo y 151 del Código de Procedimiento Laboral; y **"LA GENÉRICA"**, frente a todo hecho a favor de la entidad que constituya una excepción frente a las pretensiones.

LLAMAMIENTO EN GARANTÍA

En escrito visible de folios 149 a 152 del cuaderno principal, la UGPP llamó en garantía al Ministerio de Educación, por tratarse de la entidad responsable de cotizar y realizar los descuentos de aportes para pensión de jubilación de la parte demandante, como empleada de aquella.

Por auto del 16 de febrero de 2018, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales admitió el llamamiento en garantía.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El 22 de noviembre de 2018 el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales dictó sentencia en primera instancia a través de la cual: declaró probada la excepción de inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido propuesta por la UGPP, negó las pretensiones de la demanda, se abstuvo de condenar en costas a las partes y condenó en costas a la UGPP y en favor de las entidades llamadas en garantía.

Determinó que el régimen aplicable para la liquidación de la pensión del demandante es el previsto en la Ley 33/85 y el Decreto 1045/78; sin embargo, indicó que por expresa disposición de la H. Corte Constitucional, el ingreso base de liquidación sobre el que debe calcularse la prestación solicitada se encuentra regido por el artículo 36 de la Ley 100/93 y los factores a incluir son los previstos en el Decreto 1158/94.

Afirmó que CAJANAL-hoy UGPP- liquidó la pensión de la parte actora con el 75% del ingreso base de liquidación de su último año de servicios incluyendo como factores la asignación básica, la prima de antigüedad y la bonificación por servicios prestados y excluyendo el auxilio de alimentación, auxilio de transporte, prima de vacaciones, prima de servicios, prima de navidad y auxilio por retiro.

En consonancia con lo anterior, afirmó que a la luz de la postura actual acogida por el Máximo Tribunal Constitucional y el H. Consejo de Estado, el acto demandado se encuentra ajustado a derecho pues negó la inclusión de unos factores salariales que no están previstos en el Decreto 1158 de 1994.

RECURSO DE APELACIÓN

Parte demandante

Mediante memorial obrante de folios 183 a 188 del cuaderno principal, la parte accionante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, aduciendo que la jurisprudencia anterior del H. Consejo de Estado es más favorable para el trabajador que la que actualmente se viene aplicando, por lo que el juzgador debe apartarse de ésta y en su lugar debe ordenar la reliquidación pensional del accionante con la inclusión de todos los factores salariales devengados durante su último año de servicios.

Adicionalmente hizo referencia al principio *in dubio pro operario* pues si en estos casos de reliquidación pensional la norma admite interpretaciones diversas, el juez debe aplicar aquella que favorece al trabajador. En consonancia, solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia y en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

Parte demandada UGPP

A través de escrito visible de folios 189 a 193 del cuaderno principal, la parte accionada expresó su inconformidad con los numerales 3º y 4º del fallo de primera instancia manifestando que el demandante debe ser condenado en costas por cuanto la entidad tuvo que cubrir los gastos de representación de profesionales del derecho para actuar en el *sub examine*. De otro lado, reprochó la condena en costas a su cargo y en favor del llamado en garantía toda vez que en su sentir no actuó de manera temeraria sino procurando la protección de los recursos públicos y además resaltó que no es justo que el demandante no sea condenado en costas y la UGPP sí, teniendo en cuenta que el llamamiento en garantía se produjo como consecuencia de la demanda. Así las cosas, solicitó la revocatoria parcial de la providencia impugnada.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

Parte demandante (fls. 16 a 22, C.2)

Intervino para reiterar que la pensión de jubilación debió ser liquidada con inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de retiro del servicio, en aplicación del precedente jurisprudencial del Consejo de Estado.

Introdujo un elemento nuevo en relación con los descuentos por aportes a pensión respecto de los factores salariales incluidos en la reliquidación, consistente en que aquellos sólo deben corresponder a los del último año de servicio. En caso de que no se acceda a tal petición, manifestó que debe

tenerse en cuenta el término de prescripción del Estatuto Tributario (artículo 817) y, en todo caso, que no se desmejoren las condiciones del pensionado.

Parte demandada (fls. 10 a 18, C.2)

Reiteró los planteamientos hechos en su recurso de apelación.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no emitió concepto en el asunto de la referencia.

TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Reparto. Para conocer del recurso de alzada, el expediente fue repartido a este Tribunal el 16 de enero de 2019, y allegado el 30 de enero de 2019 al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia (fl. 3, C.2).

Admisión y alegatos. Por auto del 28 de febrero de 2019 se admitió el recurso de apelación (fl. 4, C.2); posteriormente se corrió traslado para alegatos (fl. 7, ibídem), derecho del cual hicieron uso ambas partes (fls. 10 a 22, C.2). El Ministerio Público no intervino en esta oportunidad.

Paso a Despacho para sentencia. El 22 de febrero de 2021 el proceso ingresó a Despacho para sentencia (fl. 24, C.2), la que procede a dictarse a continuación, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 247 del CPACA. Se precisa que por tratarse de un asunto que versa sobre un caso similar a los ya decididos por esta Corporación, y en procura de la celeridad y agilidad para dar solución a dichos temas, se profiere este fallo sin tener en cuenta el orden de ingreso del proceso a Despacho para tal efecto, tal como se autoriza por el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, en armonía con lo previsto por el artículo 115 de la Ley 1395 de 2010.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Procede el Tribunal a resolver el recurso de apelación interpuesto por ambas partes contra la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, en los estrictos términos en los que aquellos fueron presentados.

Problema jurídico

El asunto jurídico a resolver en el sub examine se centra en dilucidar los

siguientes cuestionamientos:

- *¿Es aplicable al accionante el régimen de transición establecido por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993?*
- *En caso afirmativo, ¿le asiste derecho a la señora Blanca Arnobia Agudelo de Castaño, a que su pensión de jubilación se liquide con inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados por aquel en el último año de servicio?*
- *¿La pensión de jubilación del demandante debe reliquidarse atendiendo los valores reconocidos por concepto de homologación y nivelación salarial?*

Para despejar el problema planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** hechos probados; **ii)** régimen pensional aplicable a la parte actora; **iii)** análisis jurisprudencial del régimen de transición y postura del Tribunal; **iv)** reconocimiento y liquidación de la pensión de jubilación de la parte demandante; y **v)** reliquidación de la pensión de jubilación por concepto de homologación y nivelación salarial.

Hechos debidamente acreditados

La siguiente es la relación de los hechos debidamente probados que resultan relevantes para solucionar el caso concreto:

1. La señora Blanca Arnobia Agudelo de Castaño nació el 5 de abril de 1945 (fl. 18, C.1).
2. De conformidad con constancia del 5 de marzo de 2015 (fls. 30 y 31, C.1), expedida por la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales, se encuentra acreditado que el accionante prestó sus servicios en dicha entidad territorial como auxiliar de servicios generales, desde el 23 de mayo de 1973 hasta el 30 de septiembre de 2007, para un total de 34 años, 4 mes y 7 días.
3. El 22 de octubre de 2003, la parte demandante solicitó ante la UGPP el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación (fl.17, C.1).
4. Por Resolución nº 046485 del 30 de diciembre de 2005 (fls. 17 a 21, C.1), CAJANAL reconoció pensión de jubilación a favor del accionante, en cuantía de \$332.000, efectiva a partir del retiro del servicio.

El reconocimiento pensional se hizo conforme a la Ley 33 de 1985 en cuanto a edad, tiempo de servicio y monto (75%). Para establecer el Ingreso Base

de Liquidación – IBL⁴ se aplicó la Ley 100 de 1993, esto es, el promedio de los últimos diez años, incluyendo sólo los factores salariales establecidos en el artículo 1º del Decreto 1158 de 1994.

5. Conforme a la Resolución nº 77 del 3 de septiembre de 2007 (fl. 29, C.1), la señora Blanca Arnobia Agudelo de Castaño laboró hasta el 1 de octubre de 2007.
6. Con Resolución nº 585 del 11 de abril de 2014 (fls. 26 a 28, C.1), la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales reconoció ajuste de homologación y nivelación salarial a favor de la señora Blanca Arnobia Agudelo de Castaño, a partir del 1º de enero de 2003.
7. El 22 de abril de 2015, la parte demandante solicitó a la UGPP la reliquidación de su pensión de jubilación, con inclusión de los factores salariales devengados en su último año de servicio, y teniendo en cuenta la homologación y nivelación salarial otorgada (fls. 34 a 36, C.1).
8. Con Resolución nº RDP 035992 del 3 de septiembre de 2015 (fls. 37 y 38, C.1), la UGPP reliquidó la pensión de la parte actora incrementando la cuantía a la suma de \$619.601 con efectos fiscales a partir del 22 de abril por prescripción trienal.
9. El 21 de septiembre de 2015, la parte accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la anterior decisión (fls. 40 a 43, C.1), solicitando la inclusión de la totalidad de factores durante el último año de servicios.
10. Por Resolución nº RDP 048382 del 20 de noviembre de 2015 (fls. 45 y 47, C.1), la UGPP confirmó la Resolución nº RDP 035992 del 3 de septiembre de 2015.
11. En certificados obrantes en el folio 30 del cuaderno principal, se encuentra consignado lo devengado por la señora Blanca Arnobia Agudelo de Castaño en los años 2006 y 2007.

Régimen pensional aplicable

La Ley 100 de 1993⁵ en su artículo 11, modificado por el artículo 1º de la Ley 797 de 2003, determinó su campo de aplicación, conservando en todo caso los derechos adquiridos conforme a disposiciones anteriores.

⁴ En adelante, IBL.

⁵ Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

De acuerdo con el artículo 2 del Decreto 691 de 1994, el Sistema General de Pensiones previsto por la Ley 100 de 1993 entró a regir el 1º de abril de 1994 para los servidores públicos del orden nacional incorporados mediante el artículo 1º de dicho Decreto. Respecto de los servidores públicos departamentales, municipales y distritales, y de sus entidades descentralizadas, se estableció como entrada en vigencia, “(...) a más tardar el 30 de junio de 1995, en la fecha en que así lo determine el respectivo Gobernador o Alcalde.”

Ahora bien, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 consagró el régimen de transición como una especial protección de quienes se encontraran próximos a obtener la pensión de jubilación, atendiendo lo expresado por el Consejo de Estado⁶ y por la Corte Constitucional⁷, en cuanto a que los tránsitos legislativos debían ser razonables y proporcionales⁸.

El artículo 48 de la Carta Política, adicionado por el Acto Legislativo nº 01 de 2005, en relación con el régimen de transición, dispuso en el párrafo transitorio 4, lo siguiente:

PARÁGRAFO TRANSITORIO 4o. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.

Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen.

Atendiendo lo expuesto, y descendiendo al caso concreto se encuentra acreditado que: **i)** al 25 de julio de 2005, fecha en la que entró a regir el Acto

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejera Ponente: Dra. Ana Margarita Olaya Forero. Sentencia del 13 de marzo de 2003. Radicación: 17001-23-31-000-1999-0627-01(4526-01).

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-789 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

⁸ En efecto, la citada norma dispuso: “**Artículo 36. Régimen de Transición.** La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres. // La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley. (...).

Legislativo n° 01 de 2005, la parte accionante llevaba 32 años y 2 meses, esto es, más del equivalente en tiempo de servicio a 750 semanas cotizadas (14.42 años); y **ii**) al 30 de junio de 1995⁹, la demandante contaba con 50 años de edad y 22 años de servicio, cumpliendo así los dos requisitos posibles previstos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para acceder al régimen de transición.

Lo anterior significa que el accionante cumple los presupuestos fácticos del citado artículo 36 y por lo tanto le son aplicables las disposiciones que hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 gobernaron el régimen pensional con las correspondientes condiciones relativas a la edad, tiempo de servicio y monto de la pensión.

Para la Sala es claro, tal como lo ha precisado el Consejo de Estado¹⁰, que la norma que regía al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993 era la Ley 33 de 1985, que reguló de manera general y ordinaria el derecho pensional de todos los empleados del sector oficial y que, en tal sentido, debe ser aplicada en su integridad al demandante, toda vez que éste se encuentra amparado, se itera, por el multicitado régimen de transición.

Por su parte, el artículo 1º de la Ley 33 de 1985 dispuso: *“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.”*

Elementos del régimen de transición

Con ocasión de la sentencia SU-230 de 2015 emanada de la Corte Constitucional, se ha generado una amplia discusión no sólo sobre la procedencia de incluir el ingreso base de liquidación como parte de los aspectos que por el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 deben ser respetados y reconocidos conforme a la legislación anterior aplicable, sino también acerca de los factores salariales que deben ser tenidos en cuenta en la respectiva liquidación, esto es, si deben ser solamente aquellos en relación con los cuales se hubieren hecho los correspondientes aportes.

⁹ Fecha a partir de la cual entró a regir el Sistema General de Pensiones, tratándose de servidores públicos territoriales.

¹⁰ Así lo ha precisado el Consejo de Estado: *“Para quienes a la fecha de vigencia de la ley 100 de 1993 no tenían su situación jurídica consolidada, en la forma indicada (régimen de transición), el régimen aplicable es el contenido en las leyes 33 de 1985 y 71 de 1988”*. Lo mismo para los jubilados que *“hubieren definido su situación jurídica en departamentos y municipios en donde no se expidieron disposiciones sobre esta materia”*. (Rad. 827/96). (Subrayado fuera del texto).

En anteriores providencias del 8 de septiembre de 2017 de esta Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas¹¹, se reseñaron los pronunciamientos hechos hasta ese momento por la Corte Constitucional y por el Consejo de Estado en relación con este tema, con base en lo cual se manifestó que la postura asumida en estos asuntos, por considerarla jurídicamente correcta, era la expuesta por la Sección Segunda del Consejo de Estado en las sentencias de unificación del 4 de agosto de 2010, del 25 de febrero de 2016, de extensión de jurisprudencia del 24 de noviembre de 2016 y de acatamiento de fallo de tutela del 9 de febrero de 2017.

En tales pronunciamientos, el Consejo de Estado reiteró que, de un lado, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 contempla como elementos constitutivos del régimen de transición la edad, el tiempo de servicio y el monto, entendiendo que este último comprende no sólo el IBL del último año de servicios sino también el porcentaje asignado por la ley; y, de otra parte, la única excepción a lo que debe entenderse por monto aplica para las pensiones de los congresistas y asimilados, en virtud de la cosa juzgada constitucional con ocasión de la sentencia C-258 de 2013.

Después de lo anterior se publicó la sentencia SU-395 de 2017¹², en la que la Corte Constitucional nuevamente insiste en que el régimen de transición contemplado por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, abarca edad, tiempo de servicios y monto de la pensión, entendiendo por este último la tasa de reemplazo, es decir, el porcentaje correspondiente y no el ingreso base de liquidación, el cual debe ser promediado, para todos los efectos, con la base del régimen general; y que sólo pueden incluirse los factores de liquidación de la pensión sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas.

Posteriormente, el Consejo de Estado profirió sentencia de unificación el 28 de agosto de 2018¹³, en la que precisó lo siguiente:

1. 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.

¹¹ Al respecto, pueden consultarse las providencias del 8 de septiembre de 2017, radicadas con los números 17001-33-33-001-2014-00205-02 y 17001-33-33-001-2014-00480-02, con ponencia del Magistrado Augusto Ramón Chávez Marín.

¹² Corte Constitucional. Sala Plena. Magistrado Ponente: Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Sentencia SU-395 del 22 de junio de 2017.

¹³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. César Palomino Cortés. Sentencia del 28 de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 52001-23-33-000-2012-00143-01(IJ).

2. Para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es:

- 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 hiciere 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.

3. 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.

Ante los reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional en relación con la manera como deben liquidarse las pensiones de jubilación reconocidas por el régimen de transición contemplado por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y teniendo en cuenta el cambio de postura del Consejo de Estado sobre la materia, esta Corporación ha decidido, en aras de procurar el respeto de los principios de seguridad jurídica y de sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, modificar la posición que se venía adoptando en estos temas de reliquidación pensional, para en su lugar acogerse a la postura planteada por el Máximo Tribunal Constitucional, tal como lo ha hecho ya en varias sentencias a partir del 2018.

Aplicación de la nueva jurisprudencia sobre los elementos del régimen de transición al caso concreto

En la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018 ya citada, el Consejo de Estado precisó los efectos de la decisión con la cual se fijaron las reglas jurisprudenciales en materia de aplicación del régimen de transición. Indicó que el nuevo criterio señalado se aplicaría en forma retrospectiva, esto es, a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias, salvo aquellos en los que hubiere operado la cosa juzgada, que en virtud del principio de seguridad jurídica resultarían inmodificables.

Para resolver este caso la Sala considera que debe acudir al precedente vigente sobre la materia, dado que el presente asunto se encuentra pendiente de decisión y no ha operado cosa juzgada.

Reconocimiento y liquidación de la pensión de jubilación de la parte demandante

Así pues, conforme a la interpretación que sobre el régimen de transición ha hecho la Corte Constitucional, se entiende que en aplicación de éste deben respetarse las condiciones de edad, tiempo de servicio y monto (tasa de reemplazo) de la pensión que consagraba el régimen pensional anterior, en este caso la Ley 33 de 1985.

Para la liquidación de la prestación debe acudirse a lo dispuesto por el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y por el artículo 21 de la misma ley, dependiendo del tiempo que le faltare al interesado a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones para adquirir el derecho a la pensión.

Conforme a dichas disposiciones, si al 1º de abril de 1994 (para empleados nacionales) o al 30 de junio de 1995 (para empleados territoriales), la persona beneficiaria del régimen de transición le faltare menos de 10 años para adquirir el derecho pensional, la liquidación de éste será el promedio de lo devengado en el tiempo que le hiciera falta para acceder a la prestación, o el cotizado durante todo el tiempo si éste fuere superior. Lo anterior, con la correspondiente actualización con base en la variación del IPC.

De otro lado, si al 1º de abril de 1994 (empleados nacionales) o al 30 de junio de 1995 (empleados territoriales), a la persona beneficiaria del régimen de transición le faltare más de 10 años para adquirir el derecho pensional, la liquidación de éste será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales hubiere cotizado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si éste fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del IPC.

Ahora bien, cuando el beneficiario del régimen de transición hubiere cotizado 1.250 semanas como mínimo, puede optar por el promedio de los ingresos de toda su vida laboral actualizados con base en la variación del IPC, siempre y cuando este resultado sea superior al obtenido de la manera descrita en el párrafo anterior, esto es, a los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión.

Para el caso que convoca la atención de esta Sala, se observa que, para el 30 de junio de 1995, a la señora Blanca Arnobia Agudelo de Castaño le faltaban 5 años de edad y ya contaba con el tiempo de servicio para acceder a su pensión de jubilación conforme a la Ley 33 de 1985.

Lo anterior significa que la liquidación de su pensión de jubilación debe realizarse en los términos previstos por el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, esto es, con el promedio de lo devengado en el tiempo que le hacía falta para acceder a la prestación, o el cotizado durante todo el tiempo si éste fuere superior, debidamente actualizados con el IPC.

De otra parte y atendiendo lo dispuesto por la Corte Constitucional en sus sentencias de unificación sobre la materia, los únicos factores que pueden incluirse para determinar el IBL son aquellos devengados por el accionante durante el tiempo de liquidación referido y que sirvieron de base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones conforme al Decreto 1158 de 1994.

Analizada la Resolución nº 046485 del 30 de diciembre de 2005, modificada por la resolución PAP 050344 del 27 de abril de 2011, se observa que para la liquidación pensional la UGPP aplicó la Ley 100 de 1993, respetando las condiciones de edad, tiempo de servicio y monto (tasa de reemplazo) que consagraba el régimen pensional anterior (Ley 33 de 1985).

En lo que respecta a los factores salariales incluidos en la liquidación pensional, se observa que el acto de reconocimiento pensional tuvo en cuenta la doceava parte de la bonificación por servicios prestados, así como la prima de antigüedad; únicos factores devengados por la parte actora que figuran en el Decreto 1158 de 1994 y sobre los que se entiende se efectuaron las respectivas cotizaciones a pensión.

En ese orden de ideas, según el criterio jurisprudencial antes expuesto, los demás factores salariales percibidos por la señora Blanca Arnobia Agudelo de Castaño no sólo durante el último año de servicio sino por el tiempo que le hacía falta para adquirir su derecho pensional, no figuran en los contemplados por el artículo 1º del Decreto 1158 de 1994, que subrogó el artículo 6º del Decreto 691 de 1994 y, por tanto, no podían ser objeto de aportes al Sistema General de Pensiones ni incluidos en la respectiva liquidación pensional¹⁴.

¹⁴ La citada norma es del siguiente tenor:

ARTICULO 1o. El artículo 6o del Decreto 691 de 1994, quedará así: "Base de Cotización".
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:

Reliquidación de la pensión de jubilación por concepto de homologación y nivelación salarial

Según se indicó en el acápite de hechos acreditados, mediante Resolución n° 585 del 11 de abril de 2014, el Municipio de Manizales reconoció a favor de la parte actora y a partir del 1º de enero de 2003, una suma de dinero por concepto de homologación y nivelación salarial.

En ese sentido, considera el Tribunal que ante el incremento que la homologación y nivelación salarial produjo en materia de salarios y de factores salariales tales como la bonificación por servicios prestados, es procedente disponer que la pensión de jubilación se reliquide atendiendo los nuevos valores allí reconocidos, máxime cuando respecto de los mismos se efectuaron descuentos con destino a pensión, según se informa en el mismo acto administrativo (fl. 26, C.1).

Es decir, claramente esta homologación y nivelación salarial trajo como consecuencia que los salarios percibidos por los empleados referenciados variaran, pues precisamente se trataba de terminar con una situación de desigualdad salarial entre los funcionarios pagados con recursos del sistema general de participaciones y los funcionarios pertenecientes al sector central del Municipio de Manizales.

En tal sentido concluye la Sala que sí es procedente acceder a la pretensión relativa a que el IBL de la pensión se reajuste con base en la nivelación y homologación salarial, en tanto la entidad demandada no demostró que en la reliquidación realizada en el año 2015 se hubieran incluido esos factores salariales en sus valores homologados.

Prescripción

Sobre el particular, el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 preceptúa:

*1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y este decreto, prescriben en tres (3) años, **contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.***

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;

2. El simple reclamo escrito del empleado oficial, formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual. (Negrillas fuera de texto)

La homologación y nivelación salarial fue reconocida a la actora en el año 2013, y la petición de reliquidación fue presentada el 22 de abril de 2015; así mismo la demanda se instauró el 26 de septiembre de 2016.

Lo expuesto significa que la fecha a partir de la cual se debe contar la prescripción es desde que se reconoció la homologación y nivelación a la demandante, pues en este momento surgió el derecho a solicitar la reliquidación de la pensión por nuevos valores de los factores salariales que hacían parte del IBL.

Por lo anterior, es claro que entre la fecha en que efectivamente se reconoció la homologación y nivelación salarial, el reclamo ante la entidad para que se reliquidara la pensión y la presentación de la demanda no transcurrieron más de 3 años, por lo que se declarará no probada la excepción.

Conclusión

De conformidad con lo expuesto, a la parte actora no le asiste derecho de acceder a la reliquidación pensional por inclusión de factores salariales devengados en el último año de servicios, en tanto la liquidación de las pensiones de jubilación sujetas a régimen de transición se efectúa conforme a la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta sólo los factores contemplados en el Decreto 1158 de 1994 sobre los cuales se hubiere cotizado. Lo anterior releva a esta Sala de pronunciarse frente a los argumentos expuestos por la parte actora, pues los mismos guardan relación con los descuentos de aportes ordenados en el fallo objeto de revisión.

Ahora bien, según se indicó, es procedente reliquidar la prestación, teniendo en cuenta los valores reconocidos por concepto de homologación y nivelación salarial, en lo que respecta a salario, bonificación por servicios prestados y prima de antigüedad.

En ese sentido, se modificará la sentencia dictada en primera instancia, para en su lugar, declarar la nulidad parcial de las Resoluciones nº RDP 035992 del 3 de septiembre de 2015 y nº RDP 048382 del 20 de noviembre de 2015 y, en consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, ordenar a la UGPP que reliquide la pensión de jubilación de la señora Blanca Arnobia Agudelo de Castaño atendiendo los nuevos valores reconocidos por salario, prima de

antigüedad y bonificación por servicios prestados, con ocasión de la homologación y nivelación salarial reconocida con la Resolución nº 585 del 11 de abril de 2014.

Las sumas que resulten a favor del demandante, deberán actualizarse por razones de equidad, tal como lo ha sostenido reiteradamente el Consejo de Estado en su Sección Segunda, en los términos del artículo 187 del CPACA, aplicando la siguiente fórmula:

$$R = Rh \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la parte accionante desde el 1º de octubre de 2007, fecha de retiro definitivo del servicio, hasta la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el número que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente para la fecha en que debió hacerse el pago, según se dispuso en la parte motiva de esta providencia.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes empezando por la primera mesada pensional que se debió reconocer y pagar, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

La entidad demandada dará cumplimiento al presente fallo en los términos previstos por el artículo 192 del CPACA, sin perjuicio de la carga impuesta a la parte actora en el inciso segundo de la disposición en mención.

Sobre la condena en costas a la UGPP a favor del llamado en garantía

En el ordinal cuarto del fallo de primera instancia, se dispuso condenar en costas a la UGPP y a favor del Ministerio de Educación Nacional, teniendo en cuenta que la comparecencia al proceso de la entidad llamada en garantía generó gastos como honorarios de abogados para concurrir al proceso judicial.

Revisado el expediente, se advierte que el llamamiento en garantía contra el Ministerio de Educación Nacional se admitió por el juez de primera instancia en auto del 16 de febrero de 2018 pero no existió pronunciamiento de esa entidad respecto de la demanda o del llamamiento. Sin embargo, si se registró

asistencia de apoderado de la llamada en garantía en la audiencia inicial realizada el 22 de noviembre de 2018.

No obstante, considera la Sala que el escrito que contiene el llamamiento en garantía no se formuló con manifiesta carencia de fundamento legal, como lo exige el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021.

Teniendo en cuenta lo anterior, se revocará el ordinal cuarto de la sentencia recurrida y en su lugar se abstendrá este Tribunal de condenar en costas a la UGPP y a favor de la llamada en garantía, por lo brevemente expuesto.

Costas

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, esta Sala de Decisión se abstendrá de condenar en costas en esta instancia, como quiera que no observa que la demanda hubiere sido presentada con manifiesta carencia de fundamento legal, como lo exige la norma.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

Primero. REVÓCANSE los ordinales primero, segundo y cuarto de la sentencia del veintidós (22) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora Blanca Arnobia Agudelo de Castaño contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

En su lugar,

Segundo. DECLÁRANSE **fundada parcialmente** la excepción propuesta por la UGPP dentro del proceso de la referencia, y que denominó “**INEXISTENCIA**

DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO", en atención a lo expuesto en este fallo.

Tercero. DECLÁRASE la nulidad parcial de las Resoluciones nº RDP 035992 del 3 de septiembre de 2015 y nº RDP 048382 del 20 de noviembre de 2015, expedidas por la UGPP, en tanto negaron la reliquidación de la pensión de jubilación de la señora Blanca Arnobia Agudelo de Castaño frente a los nuevos valores reconocidos por homologación y nivelación salarial. Lo anterior, conforme a las consideraciones de esta sentencia.

Cuarto. En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, **ORDÉNASE** a la UGPP que reliquide la pensión de jubilación de la señora Blanca Arnobia Agudelo de Castaño atendiendo los nuevos valores reconocidos por salario y bonificación por servicios prestados, con ocasión de la homologación y nivelación salarial reconocida con la Resolución nº 585 del 11 de abril de 2014, con efectos a partir del 1º de octubre de 2007, fecha de retiro definitivo del servicio.

Quinto. Las sumas serán canceladas de acuerdo con lo antes expresado, y hasta que se haga efectiva la reliquidación dentro de los términos fijados por el artículo 192 del CPACA y debidamente indexadas mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual, se tendrá en cuenta la fórmula indicada en la parte motiva de esta providencia y la forma como deberá hacer dichos ajustes. Lo anterior, atendiendo las motivaciones de este fallo.

Sexto. La entidad demandada dará cumplimiento al presente fallo en los términos previstos por el artículo 192 del CPACA, sin perjuicio de la carga impuesta a la parte actora en el inciso segundo de la disposición en mención.

Séptimo. ABSTIÉNESE de condenar en costas a la UGPP y a favor de la llamada en garantía, por lo brevemente expuesto.

Octavo. CONFÍRMASE en lo demás la providencia recurrida.

Noveno. ABSTIÉNESE de condenar en costas en esta instancia, por lo brevemente expuesto.

Décimo. NOTIFÍQUESE conforme lo dispone el artículo 203 del CPACA.

Décimo Primero. Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen y **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático "*Justicia Siglo XXI*".

Notifíquese y cúmplase



AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Ausente con permiso



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

No.112

FECHA: 29/06/2021



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
-Sala de Decisión-

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

S. 112

Asunto: Sentencia de segunda instancia
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 17001-33-33-001-2016-00330-02
Demandante: Amilvia Londoño González
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP

Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 30 del 25 de junio de 2021

Manizales, veinticinco (25) de junio de dos mil veintiuno (2021).

ASUNTO

De conformidad con lo previsto por los artículos 243 y 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA¹, corresponde a esta Sala de Decisión desatar los recursos de apelación interpuestos por ambas partes contra la sentencia del veintidós (22) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, que negó las súplicas de la demanda dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora Amilvia Londoño González contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP².

DEMANDA

En ejercicio de este medio de control interpuesto el 24 de octubre de 2016, se solicitó lo siguiente (fls. 2 a 17, C.1):

¹ En adelante, CPACA.

² En adelante, UGPP.

Pretensiones

1. Que se declare la nulidad parcial de la Resolución nº RDP 008530 del 25 de febrero de 2016 y nº RDP 019082 del 17 de mayo de 2016, expedidas por la UGPP, a través de las cuales, en su orden, se negó la reliquidación de la pensión de jubilación con factores homologados de la parte accionante, con inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, y se resolvió desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto contra el primer acto.
2. Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la entidad demandada a reliquidar la pensión de jubilación de la parte demandante, en cuantía del 75% de la totalidad de los factores devengados en el último año de servicios, esto es, en \$2'491.954,49, con efectos a partir del 1º de enero de 2014.
3. Que se ordene liquidar los reajustes pensionales previstos por las Leyes 4ª de 1976 y 71 de 1988.
4. Que se ordene a la UGPP a liquidar y pagar la totalidad de las diferencias entre lo que se ha venido pagando y la sentencia que ponga fin al proceso, a partir del retiro de la parte demandante del servicio hasta la inclusión en nómina con la totalidad de factores salariales demandados.
5. Que se condene a la UGPP a pagar a la parte accionante, sobre las mesadas ya reconocidas y canceladas, las sumas necesarias para hacer los ajustes de valor, conforme al Índice de Precios al Consumidor – IPC.
6. Que se condene a la accionada a dar cumplimiento al fallo en el término previsto por el inciso segundo del artículo 192 del C.C.A. (sic).
7. Que se condene a la demandada a pagar intereses moratorios conforme lo ordena el inciso tercero del artículo 192 del C.C.A. (sic).
8. Que se condene en costas a la parte accionada en caso de que se oponga a las pretensiones.
9. Que en el fallo que acceda a las pretensiones se ordene expedir primera copia que preste mérito ejecutivo, así como copia auténtica con constancia de ejecutoria.
10. Que una vez quede en firme el fallo que acceda a las pretensiones y al momento de comunicar a la accionada, se le remita copia auténtica con

fecha exacta de la constancia de ejecutoria.

Hechos

Como fundamento fáctico de la demanda, la parte actora expuso lo siguiente (fls. 4 a 6, C.1):

1. La señora Amilvia Londoño González prestó sus servicios como auxiliar administrativo del Municipio de Manizales por más de 20 años.
2. Para la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, la parte accionante contaba con más de 35 años de edad, haciéndose beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la disposición en cita.
3. Por Resolución n° UGM 012807 del 10 de octubre de 2011, la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL EICE liquidada³, reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación a favor de la parte demandante en cuantía de \$769.362 efectiva a partir del 1 de febrero de 2011, condicionada al retiro definitivo del servicio.
4. La parte actora laboró hasta el 31 de diciembre de 2013.
5. Por Decreto 0338 de 2012, el Municipio de Manizales modificó el Decreto 083 de 2012, con el cual se homologaron y nivelaron salarialmente los empleados administrativos pertenecientes a la planta de personal del sector educativo, y reconoció que existía una deuda por retroactivos originados desde 2003.
6. Teniendo en cuenta y dado que la parte actora laboró hasta el 31 de diciembre de 2013, por Resolución n° 641 del 11 de abril de 2014 se ordenó cancelar los retroactivos correspondientes por concepto de pago por homologación y nivelación salarial.
7. El 15 de septiembre de 2015 la parte actora solicitó a la UGPP la reliquidación de la pensión reconocida por retiro definitivo del servicio, a efectos de que le fueran incluidos todos los factores salariales homologados y nivelados para el último año, interrumpiendo con dicha petición la prescripción.
8. Con Resolución n° RDP 008530 del 25 de febrero de 2016, la UGPP resolvió la solicitud de revisión de la pensión de jubilación y reliquidó la misma en cuantía de \$1.566.011 efectiva a partir del 1 de enero de 2014.

³ En adelante, CAJANAL.

9. El 18 de marzo de 2016 la parte accionante interpuso recurso de apelación, que fue resuelto desfavorablemente a través de la Resolución nº RDP 019082 del 17 de mayo de 2016.
10. Durante el año inmediatamente anterior a la fecha de retiro del servicio oficial, la parte accionante devengó además de la asignación básica, bonificación por servicios y prima de antigüedad reconocidos por la UGPP, los siguientes factores: prima técnica, prima de navidad, prima de vacaciones, bonificación por recreación y prima de servicios.

Normas violadas y concepto de la violación

La parte demandante invocó como vulneradas las siguientes disposiciones: Carta Política: artículos 2, 6, 25 y 58; Código Civil: artículo 10; Leyes 33 y 62 de 1985; Ley 57 de 1987; Ley 4ª de 1966: artículo 4; Decreto 1743 de 1966; Decreto 3135 de 1968; Ley 5 de 1969; Ley 71 de 1988; Ley 100 de 1993: artículo 36; y Ley 1437 de 2011: artículo 138.

Consideró que los actos atacados desconocen que el régimen de transición abarca no sólo la edad y el tiempo de servicios, sino también el monto de la pensión, que incluye todos los factores salariales percibidos y no sólo los enumerados de manera taxativa por la Ley 62 de 1985, tal como lo sostuvo el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Actuando debidamente representada y dentro del tiempo oportuno otorgado para tal efecto, la UGPP contestó la demanda a través de escrito que obra de folios 91 a 113 del cuaderno principal, para oponerse a la prosperidad de las pretensiones de la misma, con fundamento en las excepciones que denominó: **"INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO"**, en tanto los actos atacados no son violatorios de ninguna norma y se ajustan al régimen jurídico y a la nueva interpretación que sobre el régimen de transición efectuó la Corte Constitucional, con base en la cual se debe liquidar la prestación conforme al inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y teniendo en cuenta los factores señalados en el Decreto 1158 de 1994; **"IRRETROACTIVIDAD"**, en el sentido que en la demanda se solicita aplicar retroactivamente un acto en el que la UGPP no tuvo incidencia; **"PRESCRIPCIÓN"**, en los términos del Decreto 1848 de 1969, reglamentario del Decreto 3135 de 1968, y de los artículos 488 del Código Sustantivo del Trabajo y 151 del Código de Procedimiento Laboral; y **"LA GENÉRICA"**,

frente a todo hecho a favor de la entidad que constituya una excepción frente a las pretensiones.

LLAMAMIENTO EN GARANTÍA

En escrito visible de folios 115 a 118 del cuaderno principal, la UGPP llamó en garantía al Ministerio de Educación, por tratarse de la entidad responsable de cotizar y realizar los descuentos de aportes para pensión de jubilación de la parte demandante, como empleada de aquella.

Por auto del 23 de octubre de 2017, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales admitió el llamamiento en garantía.

La Nación Ministerio de Educación Nacional contestó la demanda y propuso las excepciones que denominó: Falta de Integración del Contradictorio-Litis consorcio necesario, vinculación de litisconsorte; ineptitud sustancial de la demanda por falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación-Ministerio de Educación Nacional; Inexistencia del demandado-falta de relación con el reconocimiento del derecho, conexo o derivado del acto administrativo expedido por la entidad territorial certificada. Falta de competencia del Ministerio de educación para expedir el acto administrativo y reconocer el derecho reclamado; inexistencia de la obligación demandada por inexistencia de causa jurídica, prescripción, buena fe y genérica.

Respecto del escrito de llamamiento en garantía la entidad no se pronunció.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El 22 de noviembre de 2018 el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales dictó sentencia en primera instancia a través de la cual: declaró probada la excepción de inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido propuesta por la UGPP, negó las pretensiones de la demanda, se abstuvo de condenar en costas a las partes y condenó en costas a la UGPP y en favor de las entidades llamadas en garantía.

Determinó que el régimen aplicable para la liquidación de la pensión del demandante es el previsto en la Ley 33/85 y el Decreto 1045/78; sin embargo, indicó que por expresa disposición de la H. Corte Constitucional, el ingreso base de liquidación sobre el que debe calcularse la prestación solicitada se encuentra regido por el artículo 36 de la Ley 100/93 y los factores a incluir son los previstos en el Decreto 1158/94.

Afirmó que CAJANAL-hoy UGPP- liquidó la pensión de la parte actora con el 75% del ingreso base de liquidación de su último año de servicios incluyendo como factores la asignación básica, la prima de antigüedad y la bonificación por servicios prestados y excluyendo el auxilio de alimentación, auxilio de transporte, prima de vacaciones, prima de servicios, prima de navidad y auxilio por retiro.

En consonancia con lo anterior, afirmó que a la luz de la postura actual acogida por el Máximo Tribunal Constitucional y el H. Consejo de Estado, el acto demandado se encuentra ajustado a derecho pues negó la inclusión de unos factores salariales que no están previstos en el Decreto 1158 de 1994.

RECURSO DE APELACIÓN

Parte demandante

Mediante memorial obrante de folios 176 a 180 del cuaderno principal, la parte accionante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, aduciendo que la jurisprudencia anterior del H. Consejo de Estado es más favorable para el trabajador que la que actualmente se viene aplicando, por lo que el juzgador debe apartarse de ésta y en su lugar debe ordenar la reliquidación pensional del accionante con la inclusión de todos los factores salariales devengados durante su último año de servicios.

Adicionalmente hizo referencia al principio *in dubio pro operario* pues si en estos casos de reliquidación pensional la norma admite interpretaciones diversas, el juez debe aplicar aquella que favorece al trabajador. En consonancia, solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia y en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

Parte demandada UGPP

A través de escrito visible de folios 171 a 175 del cuaderno principal, la parte accionada expresó su inconformidad con los numerales 3º y 4º del fallo de primera instancia manifestando que el demandante debe ser condenado en costas por cuanto la entidad tuvo que cubrir los gastos de representación de profesionales del derecho para actuar en el *sub examine*. De otro lado, reprochó la condena en costas a su cargo y en favor del llamado en garantía toda vez que en su sentir no actuó de manera temeraria sino procurando la protección de los recursos públicos y además resaltó que no es justo que el demandante no sea condenado en costas y la UGPP sí, teniendo en cuenta que el llamamiento en garantía se produjo como consecuencia de la demanda. Así las cosas, solicitó la revocatoria parcial de la providencia impugnada.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

Parte demandante (fls. 15 a 21, C.3)

Intervino para reiterar que la pensión de jubilación debió ser liquidada con inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de retiro del servicio, en aplicación del precedente jurisprudencial del Consejo de Estado.

Introdujo un elemento nuevo en relación con los descuentos por aportes a pensión respecto de los factores salariales incluidos en la reliquidación, consistente en que aquellos sólo deben corresponder a los del último año de servicio. En caso de que no se acceda a tal petición, manifestó que debe tenerse en cuenta el término de prescripción del Estatuto Tributario (artículo 817) y, en todo caso, que no se desmejoren las condiciones del pensionado.

Parte demandada (fls. 9 a 14, C.2)

Reiteró los planteamientos hechos en su recurso de apelación.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no emitió concepto en el asunto de la referencia.

TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Reparto. Para conocer del recurso de alzada, el expediente fue repartido a este Tribunal el 16 de enero de 2019, y allegado el 30 de enero de 2019 al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia (fl. 2, C.3).

Admisión y alegatos. Por auto del 28 de febrero de 2019 se admitió el recurso de apelación (fl. 3, C.3); posteriormente se corrió traslado para alegatos (fl. 6, ibídem), derecho del cual hicieron uso ambas partes (fls. 9 a 21, C.3). El Ministerio Público no intervino en esta oportunidad.

Paso a Despacho para sentencia. El 22 de julio de 2021 el proceso ingresó a Despacho para sentencia (fl. 22, C.3), la que procede a dictarse a continuación, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 247 del CPACA. Se precisa que por tratarse de un asunto que versa sobre un caso similar a los ya decididos por esta Corporación, y en procura de la celeridad y agilidad para dar solución a dichos temas, se profiere este fallo sin tener en cuenta el orden de

ingreso del proceso a Despacho para tal efecto, tal como se autoriza por el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, en armonía con lo previsto por el artículo 115 de la Ley 1395 de 2010.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Procede el Tribunal a resolver el recurso de apelación interpuesto por ambas partes contra la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, en los estrictos términos en los que aquellos fueron presentados.

Problema jurídico

El asunto jurídico a resolver en el sub examine se centra en dilucidar los siguientes cuestionamientos:

- *¿Es aplicable al accionante el régimen de transición establecido por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993?*
- *En caso afirmativo, ¿le asiste derecho a la señora Amilvia Londoño González, a que su pensión de jubilación se liquide con inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados por aquel en el último año de servicio?*
- *¿La pensión de jubilación del demandante debe reliquidarse atendiendo los valores reconocidos por concepto de homologación y nivelación salarial?*

Para despejar el problema planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** hechos probados; **ii)** régimen pensional aplicable a la parte actora; **iii)** análisis jurisprudencial del régimen de transición y postura del Tribunal; **iv)** reconocimiento y liquidación de la pensión de jubilación de la parte demandante; y **v)** reliquidación de la pensión de jubilación por concepto de homologación y nivelación salarial.

Hechos debidamente acreditados

La siguiente es la relación de los hechos debidamente probados que resultan relevantes para solucionar el caso concreto:

1. La señora Amilvia Londoño González nació el 20 de febrero de 1953 (fl. 20, C.2).
2. De conformidad con constancia del 21 de agosto de 2014 (fls. 63 vuelto y

64, C.1), expedida por la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales, se encuentra acreditado que la parte accionante prestó sus servicios en dicha entidad territorial como auxiliar administrativo, desde el 25 de octubre de 1983 hasta el 31 de diciembre de 2013, para un total de 30 años, 2 meses y 6 días.

3. El 21 de abril de 2009, la parte demandante solicitó ante la UGPP el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación (fl.18, C.1).
4. Por Resolución nº UGM 012807 del 10 de octubre de 2011 (fls. 18 a 19, C.1), CAJANAL reconoció pensión de jubilación a favor del accionante, en cuantía de \$769.362, efectiva a partir del 1 de febrero de 2011 pero con efectos fiscales a partir del retiro del servicio.

El reconocimiento pensional se hizo conforme a la Ley 33 de 1985 en cuanto a edad, tiempo de servicio y monto (75%). Para establecer el Ingreso Base de Liquidación – IBL⁴ se aplicó la Ley 100 de 1993, esto es, el promedio de los últimos diez años, incluyendo sólo los factores salariales establecidos en el artículo 1º del Decreto 1158 de 1994.

5. Conforme a la Resolución nº 1320 del 18 de noviembre de 2013 (fl. 33, C.1), la señora Amilvia Londoño González laboró hasta el 31 de diciembre de 2013.
6. Con Resolución nº 641 del 11 de abril de 2014 (fls. 30 a 32, C.1), la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales reconoció ajuste de homologación y nivelación salarial a favor de la señora Amilvia Londoño González, a partir del 1º de enero de 2003.
7. El 15 de septiembre de 2015, la parte demandante solicitó a la UGPP la reliquidación de su pensión de jubilación, con inclusión de los factores salariales devengados en su último año de servicio, y teniendo en cuenta la homologación y nivelación salarial otorgada (fls. 37 a 39, C.1).
8. Con Resolución nº RDP 008530 del 25 de febrero de 2016 (fls. 20 y 24, C.1), la UGPP reliquidó la pensión de la parte actora incrementando la cuantía a la suma de \$1.566.011 con efectos fiscales a partir del 1 de enero de 2014.
9. El 18 de marzo de 2016, la parte accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la anterior decisión (fls. 40 a 43, C.1), solicitando la inclusión de la totalidad de factores durante el último año de servicios.

⁴ En adelante, IBL.

10. Por Resolución n° RDP 019082 del 17 de mayo de 2016 (fls. 26 y 28, C.1), la UGPP confirmó la Resolución n° RDP 008530 del 25 de febrero de 2016.
11. En certificados obrantes en los folios 34 a 36 del cuaderno principal, se encuentra consignado lo devengado por la señora Amilvia Londoño González en los años 2012 y 2013.

Régimen pensional aplicable

La Ley 100 de 1993⁵ en su artículo 11, modificado por el artículo 1° de la Ley 797 de 2003, determinó su campo de aplicación, conservando en todo caso los derechos adquiridos conforme a disposiciones anteriores.

De acuerdo con el artículo 2 del Decreto 691 de 1994, el Sistema General de Pensiones previsto por la Ley 100 de 1993 entró a regir el 1° de abril de 1994 para los servidores públicos del orden nacional incorporados mediante el artículo 1° de dicho Decreto. Respecto de los servidores públicos departamentales, municipales y distritales, y de sus entidades descentralizadas, se estableció como entrada en vigencia, “(...) a más tardar el 30 de junio de 1995, en la fecha en que así lo determine el respectivo Gobernador o Alcalde.”

Ahora bien, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 consagró el régimen de transición como una especial protección de quienes se encontraran próximos a obtener la pensión de jubilación, atendiendo lo expresado por el Consejo de Estado⁶ y por la Corte Constitucional⁷, en cuanto a que los tránsitos legislativos debían ser razonables y proporcionales⁸.

El artículo 48 de la Carta Política, adicionado por el Acto Legislativo n° 01 de 2005, en relación con el régimen de transición, dispuso en el párrafo transitorio 4, lo siguiente:

⁵ Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejera Ponente: Dra. Ana Margarita Olaya Forero. Sentencia del 13 de marzo de 2003. Radicación: 17001-23-31-000-1999-0627-01(4526-01).

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-789 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

⁸ En efecto, la citada norma dispuso: “**Artículo 36. Régimen de Transición.** La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres. // La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley. (...).

PARÁGRAFO TRANSITORIO 4o. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.

Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen.

Atendiendo lo expuesto, y descendiendo al caso concreto se encuentra acreditado que: **i)** al 25 de julio de 2005, fecha en la que entró a regir el Acto Legislativo n° 01 de 2005, la parte accionante llevaba 21 años y 9 meses, esto es, más del equivalente en tiempo de servicio a 750 semanas cotizadas (14.42 años); y **ii)** al 30 de junio de 1995⁹, la demandante contaba con 42 años de edad y 11 años de servicio, cumpliendo uno de los dos requisitos posibles previstos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para acceder al régimen de transición.

Lo anterior significa que la parte accionante cumple los presupuestos fácticos del citado artículo 36 y por lo tanto le son aplicables las disposiciones que hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 gobernaron el régimen pensional con las correspondientes condiciones relativas a la edad, tiempo de servicio y monto de la pensión.

Para la Sala es claro, tal como lo ha precisado el Consejo de Estado¹⁰, que la norma que regía al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993 era la Ley 33 de 1985, que reguló de manera general y ordinaria el derecho pensional de todos los empleados del sector oficial y que, en tal sentido, debe ser aplicada en su integridad al demandante, toda vez que éste se encuentra amparado, se itera, por el multicitado régimen de transición.

Por su parte, el artículo 1° de la Ley 33 de 1985 dispuso: *“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*

⁹ Fecha a partir de la cual entró a regir el Sistema General de Pensiones, tratándose de servidores públicos territoriales.

¹⁰ Así lo ha precisado el Consejo de Estado: *“Para quienes a la fecha de vigencia de la ley 100 de 1993 no tenían su situación jurídica consolidada, en la forma indicada (régimen de transición), el régimen aplicable es el contenido en las leyes 33 de 1985 y 71 de 1988”*. Lo mismo para los jubilados que *“hubieren definido su situación jurídica en departamentos y municipios en donde no se expidieron disposiciones sobre esta materia”*. (Rad. 827/96). (Subrayado fuera del texto).

por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.”.

Elementos del régimen de transición

Con ocasión de la sentencia SU-230 de 2015 emanada de la Corte Constitucional, se ha generado una amplia discusión no sólo sobre la procedencia de incluir el ingreso base de liquidación como parte de los aspectos que por el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 deben ser respetados y reconocidos conforme a la legislación anterior aplicable, sino también acerca de los factores salariales que deben ser tenidos en cuenta en la respectiva liquidación, esto es, si deben ser solamente aquellos en relación con los cuales se hubieren hecho los correspondientes aportes.

En anteriores providencias del 8 de septiembre de 2017 de esta Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas¹¹, se reseñaron los pronunciamientos hechos hasta ese momento por la Corte Constitucional y por el Consejo de Estado en relación con este tema, con base en lo cual se manifestó que la postura asumida en estos asuntos, por considerarla jurídicamente correcta, era la expuesta por la Sección Segunda del Consejo de Estado en las sentencias de unificación del 4 de agosto de 2010, del 25 de febrero de 2016, de extensión de jurisprudencia del 24 de noviembre de 2016 y de acatamiento de fallo de tutela del 9 de febrero de 2017.

En tales pronunciamientos, el Consejo de Estado reiteró que, de un lado, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 contempla como elementos constitutivos del régimen de transición la edad, el tiempo de servicio y el monto, entendiendo que este último comprende no sólo el IBL del último año de servicios sino también el porcentaje asignado por la ley; y, de otra parte, la única excepción a lo que debe entenderse por monto aplica para las pensiones de los congresistas y asimilados, en virtud de la cosa juzgada constitucional con ocasión de la sentencia C-258 de 2013.

Después de lo anterior se publicó la sentencia SU-395 de 2017¹², en la que la Corte Constitucional nuevamente insiste en que el régimen de transición contemplado por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, abarca edad, tiempo de servicios y monto de la pensión, entendiendo por este último la tasa de reemplazo, es decir, el porcentaje correspondiente y no el ingreso base de liquidación, el cual debe ser promediado, para todos los efectos, con la base

¹¹ Al respecto, pueden consultarse las providencias del 8 de septiembre de 2017, radicadas con los números 17001-33-33-001-2014-00205-02 y 17001-33-33-001-2014-00480-02, con ponencia del Magistrado Augusto Ramón Chávez Marín.

¹² Corte Constitucional. Sala Plena. Magistrado Ponente: Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Sentencia SU-395 del 22 de junio de 2017.

del régimen general; y que sólo pueden incluirse los factores de liquidación de la pensión sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas.

Posteriormente, el Consejo de Estado profirió sentencia de unificación el 28 de agosto de 2018¹³, en la que precisó lo siguiente:

1. 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.

2. Para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es:

- *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 hiciere 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.*

3. 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.

Ante los reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional en relación con la manera como deben liquidarse las pensiones de jubilación reconocidas por el régimen de transición contemplado por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y teniendo en cuenta el cambio de postura del Consejo de Estado sobre la materia, esta Corporación ha decidido, en aras de procurar el respeto de los principios de seguridad jurídica y de sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, modificar la posición que se venía adoptando en estos temas de reliquidación pensional, para en su lugar acogerse a la postura planteada por el Máximo Tribunal Constitucional, tal como lo ha hecho ya en varias sentencias a partir del 2018.

¹³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. César Palomino Cortés. Sentencia del 28 de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 52001-23-33-000-2012-00143-01(IJ).

Aplicación de la nueva jurisprudencia sobre los elementos del régimen de transición al caso concreto

En la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018 ya citada, el Consejo de Estado precisó los efectos de la decisión con la cual se fijaron las reglas jurisprudenciales en materia de aplicación del régimen de transición. Indicó que el nuevo criterio señalado se aplicaría en forma retrospectiva, esto es, a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias, salvo aquellos en los que hubiere operado la cosa juzgada, que en virtud del principio de seguridad jurídica resultarían inmodificables.

Para resolver este caso la Sala considera que debe acudir al precedente vigente sobre la materia, dado que el presente asunto se encuentra pendiente de decisión y no ha operado cosa juzgada.

Reconocimiento y liquidación de la pensión de jubilación de la parte demandante

Así pues, conforme a la interpretación que sobre el régimen de transición ha hecho la Corte Constitucional, se entiende que en aplicación de éste deben respetarse las condiciones de edad, tiempo de servicio y monto (tasa de reemplazo) de la pensión que consagraba el régimen pensional anterior, en este caso la Ley 33 de 1985.

Para la liquidación de la prestación debe acudirse a lo dispuesto por el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y por el artículo 21 de la misma ley, dependiendo del tiempo que le faltare al interesado a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones para adquirir el derecho a la pensión.

Conforme a dichas disposiciones, si al 1º de abril de 1994 (para empleados nacionales) o al 30 de junio de 1995 (para empleados territoriales), la persona beneficiaria del régimen de transición le faltare menos de 10 años para adquirir el derecho pensional, la liquidación de éste será el promedio de lo devengado en el tiempo que le hiciera falta para acceder a la prestación, o el cotizado durante todo el tiempo si éste fuere superior. Lo anterior, con la correspondiente actualización con base en la variación del IPC.

De otro lado, si al 1º de abril de 1994 (empleados nacionales) o al 30 de junio de 1995 (empleados territoriales), a la persona beneficiaria del régimen de transición le faltare más de 10 años para adquirir el derecho pensional, la liquidación de éste será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales

hubiere cotizado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si éste fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del IPC.

Ahora bien, cuando el beneficiario del régimen de transición hubiere cotizado 1.250 semanas como mínimo, puede optar por el promedio de los ingresos de toda su vida laboral actualizados con base en la variación del IPC, siempre y cuando este resultado sea superior al obtenido de la manera descrita en el párrafo anterior, esto es, a los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión.

Para el caso que convoca la atención de esta Sala, se observa que, para el 30 de junio de 1995, a la señora Amilvia Londoño González le faltaban 13 años de edad y 9 años de tiempo de servicio para acceder a su pensión de jubilación conforme a la Ley 33 de 1985.

Lo anterior significa que la liquidación de su pensión de jubilación debe realizarse en los términos previstos por el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, esto es, con el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales hubiere cotizado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si éste fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del IPC.

De otra parte y atendiendo lo dispuesto por la Corte Constitucional en sus sentencias de unificación sobre la materia, los únicos factores que pueden incluirse para determinar el IBL son aquellos devengados por el accionante durante el tiempo de liquidación referido y que sirvieron de base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones conforme al Decreto 1158 de 1994.

Analizada la Resolución n° UGM 012807 del 10 de octubre de 2011, y la Resolución RDP008530 del 25 de febrero de 2016, se observa que para la liquidación pensional la UGPP aplicó la Ley 100 de 1993, respetando las condiciones de edad, tiempo de servicio y monto (tasa de reemplazo) que consagraba el régimen pensional anterior (Ley 33 de 1985).

En lo que respecta a los factores salariales incluidos en la liquidación pensional, se observa que el acto de reconocimiento pensional tuvo en cuenta la doceava parte de la bonificación por servicios prestados; único factor devengado por la parte actora que figura en el Decreto 1158 de 1994 y sobre el que se entiende se efectuaron las respectivas cotizaciones a pensión.

En ese orden de ideas, según el criterio jurisprudencial antes expuesto, los demás factores salariales percibidos por la señora Amilvia Londoño González no sólo durante el último año de servicio sino por el tiempo que le hacía falta para adquirir su derecho pensional, no figuran en los contemplados por el artículo 1º del Decreto 1158 de 1994, que subrogó el artículo 6º del Decreto 691 de 1994 y, por tanto, no podían ser objeto de aportes al Sistema General de Pensiones ni incluidos en la respectiva liquidación pensional¹⁴.

Reliquidación de la pensión de jubilación por concepto de homologación y nivelación salarial

Según se indicó en el acápite de hechos acreditados, mediante Resolución nº 641 de abril 11 de 2014, el Municipio de Manizales reconoció a favor de la parte actora y a partir del 1º de enero de 2003 al 31 de diciembre de 2011, una suma de dinero por concepto de homologación y nivelación salarial.

En ese sentido, considera el Tribunal que ante el incremento que la homologación y nivelación salarial produjo en materia de salarios y de factores salariales tales como la bonificación por servicios prestados, es procedente disponer que la pensión de jubilación se reliquide atendiendo los nuevos valores allí reconocidos, máxime cuando respecto de los mismos se efectuaron descuentos con destino a pensión, según se informa en el mismo acto administrativo (fl. 31, C.1).

Es decir, claramente esta homologación y nivelación salarial trajo como consecuencia que los salarios percibidos por los empleados referenciados variaran, pues precisamente se trataba de terminar con una situación de desigualdad salarial entre los funcionarios pagados con recursos del sistema general de participaciones y los funcionarios pertenecientes al sector central del Municipio de Manizales.

En tal sentido concluye la Sala que sí es procedente acceder a la pretensión relativa a que el IBL de la pensión se reajuste con base en la nivelación y

¹⁴ La citada norma es del siguiente tenor:

- ARTICULO 1o.* El artículo 6o del Decreto 691 de 1994, quedará así: "Base de Cotización".
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;

homologación salarial, en tanto la entidad demandada no demostró que en la reliquidación realizada en el año 2016 se hubieran incluido esos factores salariales en sus valores homologados.

Prescripción

Sobre el particular, el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 preceptúa:

1. *Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y este decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.*
2. *El simple reclamo escrito del empleado oficial, formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual. (Negrillas fuera de texto)*

La homologación y nivelación salarial fue reconocida a la actora en el año 2013, y la petición de reliquidación fue presentada el 15 de septiembre de 2015; así mismo la demanda se instauró el 24 de octubre de 2016.

Lo expuesto significa que la fecha a partir de la cual se debe contar la prescripción es desde que se reconoció la homologación y nivelación a la demandante, pues en este momento surgió el derecho a solicitar la reliquidación de la pensión por nuevos valores de los factores salariales que hacían parte del IBL.

Por lo anterior, es claro que entre la fecha en que efectivamente se reconoció la homologación y nivelación salarial, el reclamo ante la entidad para que se reliquidara la pensión y la presentación de la demanda no transcurrieron más de 3 años, por lo que se declarará no probada la excepción.

Conclusión

De conformidad con lo expuesto, a la parte actora no le asiste derecho de acceder a la reliquidación pensional por inclusión de factores salariales devengados en el último año de servicios, en tanto la liquidación de las pensiones de jubilación sujetas a régimen de transición se efectúa conforme a la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta sólo los factores contemplados en el Decreto 1158 de 1994 sobre los cuales se hubiere cotizado. Lo anterior releva a esta Sala de pronunciarse frente a los argumentos expuestos por la parte actora, pues los mismos guardan relación con los descuentos de aportes ordenados en el fallo objeto de revisión.

Ahora bien, según se indicó, es procedente reliquidar la prestación, teniendo en cuenta los valores reconocidos por concepto de homologación y nivelación salarial, en lo que respecta a salario, bonificación por servicios prestados y prima de antigüedad.

En ese sentido, se revocarán algunos ordinales de la sentencia dictada en primera instancia, para en su lugar, declarar la nulidad parcial de las Resoluciones n° RDP 008530 del 25 de febrero de 2016 y n° RDP 019082 del 17 de mayo de 2016 y, en consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, ordenar a la UGPP que reliquide la pensión de jubilación de la señora Amilvia Londoño González atendiendo los nuevos valores reconocidos por salario y bonificación por servicios prestados, con ocasión de la homologación y nivelación salarial reconocida con la Resolución n° 641 de abril 11 de 2014.

Las sumas que resulten a favor del demandante, deberán actualizarse por razones de equidad, tal como lo ha sostenido reiteradamente el Consejo de Estado en su Sección Segunda, en los términos del artículo 187 del CPACA, aplicando la siguiente fórmula:

$$R = Rh \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la parte accionante desde el 1° de enero de 2014, fecha de retiro definitivo del servicio, hasta la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el número que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente para la fecha en que debió hacerse el pago, según se dispuso en la parte motiva de esta providencia.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes empezando por la primera mesada pensional que se debió reconocer y pagar, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

La entidad demandada dará cumplimiento al presente fallo en los términos previstos por el artículo 192 del CPACA, sin perjuicio de la carga impuesta a la parte actora en el inciso segundo de la disposición en mención.

Sobre la condena en costas a la UGPP a favor del llamado en garantía

En el ordinal cuarto del fallo de primera instancia, se dispuso condenar en costas a la UGPP y a favor del Ministerio de Educación Nacional, teniendo en cuenta que la comparecencia al proceso de la entidad llamada en garantía generó gastos como honorarios de abogados para concurrir al proceso judicial.

Revisado el expediente, se advierte que el llamamiento en garantía contra el Ministerio de Educación Nacional se admitió por el juez de primera instancia en auto del 23 de octubre de 2017.

No obstante, considera la Sala que el escrito que contiene el llamamiento en garantía no se formuló con manifiesta carencia de fundamento legal, como lo exige el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021.

Teniendo en cuenta lo anterior, se revocará el ordinal cuarto de la sentencia recurrida y en su lugar se abstendrá este Tribunal de condenar en costas a la UGPP y a favor de la llamada en garantía, por lo brevemente expuesto.

Costas

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, esta Sala de Decisión se abstendrá de condenar en costas en esta instancia, como quiera que no observa que la demanda hubiere sido presentada con manifiesta carencia de fundamento legal, como lo exige la norma.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

Primero. REVÓCANSE los ordinales primero, segundo y cuarto de la sentencia del veintidós (22) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora Amilvia Londoño González contra la Unidad Administrativa

Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

En su lugar,

Segundo. **DECLÁRANSE fundada parcialmente** la excepción propuesta por la UGPP dentro del proceso de la referencia, y que denominó “**INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO**”, en atención a lo expuesto en este fallo.

Tercero. **DECLÁRASE la nulidad parcial** de las Resoluciones nº RDP 008530 del 25 de febrero de 2016 y nº RDP 019082 del 17 de mayo de 2016, expedidas por la UGPP, en tanto negaron la reliquidación de la pensión de jubilación de la señora Amilvia Londoño González frente a los nuevos valores reconocidos por homologación y nivelación salarial. Lo anterior, conforme a las consideraciones de esta sentencia.

Cuarto. En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, **ORDÉNASE** a la UGPP que reliquide la pensión de jubilación de la señora Amilvia Londoño González atendiendo los nuevos valores reconocidos por salario y bonificación por servicios prestados, con ocasión de la homologación y nivelación salarial reconocida con la Resolución nº 641 de abril 11 de 2014, con efectos a partir del 1º de enero de 2014, fecha de retiro definitivo del servicio.

Quinto. Las sumas serán canceladas de acuerdo con lo antes expresado, y hasta que se haga efectiva la reliquidación dentro de los términos fijados por el artículo 192 del CPACA y debidamente indexadas mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual, se tendrá en cuenta la fórmula indicada en la parte motiva de esta providencia y la forma como deberá hacer dichos ajustes. Lo anterior, atendiendo las motivaciones de este fallo.

Sexto. La entidad demandada dará cumplimiento al presente fallo en los términos previstos por el artículo 192 del CPACA, sin perjuicio de la carga impuesta a la parte actora en el inciso segundo de la disposición en mención.

Séptimo. **ABSTIÉNESE** de condenar en costas a la UGPP y a favor de la llamada en garantía, por lo brevemente expuesto.

Octavo. **CONFÍRMASE** en lo demás la providencia recurrida.

Noveno. **ABSTIÉNESE** de condenar en costas en esta instancia, por lo brevemente expuesto.

Décimo. NOTIFÍQUESE conforme lo dispone el artículo 203 del CPACA.

Décimo Primero. Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen y **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático "*Justicia Siglo XXI*".

Notifíquese y cúmplase



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Ausente con permiso



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

No.112
FECHA: 29/06/2021



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

CONSTANCIA SECRETARIAL: A Despacho del señor Magistrado el presente Medio de Control, recibido por ventanilla virtual, proveniente del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales con apelación de sentencia, para decidir sobre su admisión.

Manizales, veintiocho (28) de junio de dos mil veintiuno (2021)



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

Manizales, veintiocho (28) de junio de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO	17001-33-33-002-2016-00289-02
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE	OSCAR MAURICIO TAPASCO LÓPEZ Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE MANIZALES, AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P., SEGUROS DEL ESTADO S.A., LEONARDO HERRERA BARRERO, DORA CARMENZA GIRALDO Y OTROS
LLAMADO EN GARANTÍA	SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.

De conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹ **SE ADMITEN** los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante y los señores Leonardo Herrera Barrero y Dora Carmenza Giraldo (demandados) el 14 de julio de 2020 (Nos. 07 y 09 a 11 expediente electrónico juzgado) en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales el 27 de mayo de 2020, al haberse interpuesto de manera

¹ También CPACA

oportuna, es decir, dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia, actuación procesal que se efectuó el 27 de mayo de 2020, ello teniendo en cuenta la suspensión de términos dispuesta por el Consejo Superior de la Judicatura a raíz de la pandemia por el Covid 19, que transcurrió del 16 de marzo de 2020 al 30 de junio de 2020.

Vencido el término de ejecutoria de la admisión del recurso, y en caso de que no exista solicitud de pruebas por practicar en segunda instancia, según lo dispuesto en el artículo 247 numeral 4 del CPACA, modificado por el artículo 623 del Código General del Proceso, al considerar innecesario citar a audiencia de alegaciones y juzgamiento, **CÓRRASE** traslado común a las partes por el término de diez (10) días, para que presenten sus alegaciones de conclusión.

Vencido el término concedido a las partes, el Ministerio Público dispondrá igualmente de diez (10) días para emitir su concepto, sin retiro del expediente.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se les enviará una vez surtido este mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Maestrado

<p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS</p> <p>El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a las partes por Estado Electrónico No. 112 de fecha 29 de junio de 2021. Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.</p> <p>Manizales, _____</p>  <p>HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA Secretario</p>
--

CONSTANCIA SECRETARIAL: A Despacho del señor Magistrado el presente Medio de Control, proveniente del Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales con apelación de sentencia, para decidir sobre su admisión.

Manizales, veintiocho (28) de junio de dos mil veintiuno (2021)



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

Manizales, veintiocho (28) de junio de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO	17001-33-39-007-2016-00287-03
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	GLEDY MARCELA VARGAS LÓPEZ
DEMANDADO	NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Los Magistrados de la Corporación en Sala Plena decidimos, de conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, declaramos impedidos dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con los siguiente:

ANTECEDENTES

La señora **GLEDY MARCELA VARGAS LÓPEZ**, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la **NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** solicitando se declare la nulidad de la Resolución No. DS. 16-12-000043 de 14 de enero de 2016, por medio de la

cual se resolvió un derecho de petición que instaba al reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial y prestacional, así como de la Resolución Nro. 2-0867 de 05 de abril de 2016, por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación.

IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL ASUNTO

Respetuosamente consideramos que debemos declararnos impedidos para conocer del presente asunto, por cuanto al ocupar actualmente el cargo de Magistrados del Tribunal Administrativo de Caldas, tenemos interés en las resultas del proceso. La causal esgrimida se encuentra consagrada en el numeral 1 del artículo 141 del CGP:

ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN. Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.

Por lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 131 del CPACA, por la Secretaría de la Corporación remítase el expediente al Consejo de Estado Sala Plena-, para lo pertinente, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

CÚMPLASE

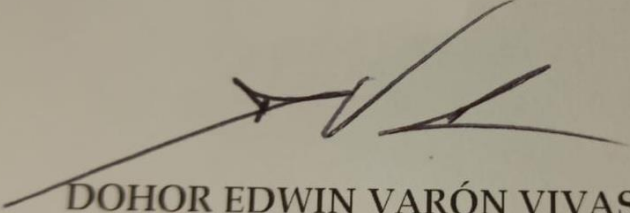
LOS MAGISTRADOS,



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado



PATRICIA VARELA CIFUENTES
Magistrada



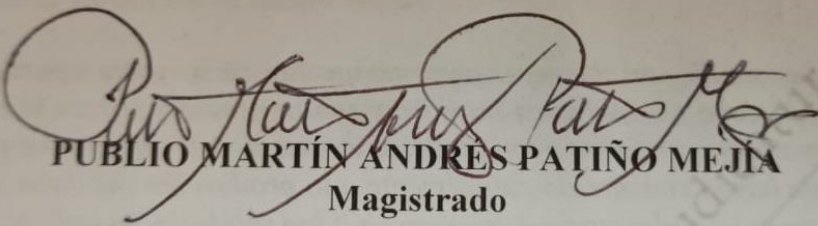
DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a las partes por Estado Electrónico No. 112 de fecha 29 de junio de 2021. Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales, _____

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes of varying heights and a horizontal base line, with a single vertical stroke extending downwards from the left side.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-33-001-2019-00392-01

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Sustanciador: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veinticinco (25) de JUNIO de dos mil veintiuno (2021)

A.I. 170

Procede esta Sala de Decisión a pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido por el Juez 1º Administrativo de Manizales, con el cual se abstuvo de librar mandamiento de pago por algunas de las sumas pretendidas por la parte actora, dentro del proceso **EJECUTIVO** promovido por la señora **YURI MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS** contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL**.

ANTECEDENTES

LA DEMANDA

Con la demanda que reposa de folios 1 a 15 del cuaderno principal, pretende la parte actora se libere mandamiento ejecutivo por la suma de \$49.953.419,56, por concepto de los intereses no cancelados, durante el periodo comprendido entre 24 de marzo de 2015 y el 21 de diciembre de 2016.

Para fundamentar sus pretensiones, la parte actora expuso en síntesis lo siguiente:

- Con sentencia de primera instancia emanada del Juzgado 1º Administrativo de Descongestión de Manizales el 25 de noviembre de 2013, dictada en el proceso de REPARACIÓN DIRECTA promovido por **YURI MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS Y OTROS** contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL**, se condenó a la entidad

demandada al pago de perjuicios morales y materiales a favor de los demandantes. Dicha sentencia fue aclarada el 4 de diciembre de 2013 en el sentido de reducir a un 80% los perjuicios reconocidos.

- Con sentencia de segunda instancia datada el 10 de julio de 2014, el Tribunal Administrativo modificó la decisión, en el sentido de reducir a un 60% los perjuicios morales y materiales reconocidos a la parte actora. El fallo quedó ejecutoriado el 24 de septiembre de 2014.
- La cuenta de cobro fue presentada ante la Policía Nacional el 18 de noviembre de 2014; el 27 de diciembre del mismo año, la entidad informó a los solicitantes que la misma había sido presentada en debida forma, y le asignó el turno de pago 1353-S-2014.
- El 23 de marzo de 2016, en respuesta a derecho de petición, la Policía Nacional informó que la cuenta sería pagada en el segundo semestre del año.
- Aseguró que pasados dos años desde que fue radicada en debida forma la solicitud de pago, esto es, el 16 de diciembre de 2016, la Policía Nacional requirió una ratificación del poder conferido por YURI MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS. Dicho poder fue aportado nuevamente el 21 del mismo y año.
- Indicó que el 1º de febrero de 2017 fue solicitado nuevamente el poder conferido por YURI MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS, el cual fue enviado nuevamente vía correo electrónico.
- Con Resolución N° 0064 de 22 de marzo de 2017, la POLICÍA NACIONAL, en cumplimiento del fallo judicial, ordenó el pago total de la obligación a los beneficiarios. No obstante, respecto de YURI MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS, dejó de liquidar 21 meses por concepto de intereses, argumentando la falta de poder en el trámite.
- Finalmente cuestionó que pese a que la cuenta de cobro fue admitida por la POLICÍA NACIONAL por estar presentada en debida forma, esta

haya solicitado 25 meses después un poder que había sido anexado con la solicitud inicial.

TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

Con proveído de 9 de diciembre de 2019, el Juzgado 1° Administrativo de Manizales ordenó corregir la demanda, en el sentido de aportar la liquidación efectuada para obtener la cifra solicitada, en la cual se especificaran las tasas de interés tenidas en cuenta, y el capital base sobre el cual se aplicaron los intereses.

Con escrito datado el 8 de enero de 2020, el apoderado de la señora YURI MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS, calculó el valor del capital no pagado por la POLICÍA NACIONAL en la suma de \$17'056.546,64, el cual, al encontrarse insoluto desde la expedición de la Resolución N° 64 de febrero de 2017, generó intereses que ascienden a la suma de \$29'274.434,28. Por lo anterior precisó que el valor total adeudado por la policía nacional corresponde a **\$46'330.980,92.**

LA PROVIDENCIA APELADA

Con proveído datado el 12 de enero de 2021, el Juez *A-quo* libró mandamiento de pago por la suma de \$19'421.248. Para arribar a este valor, el operador judicial refirió que los intereses calculados por la parte demandante no coinciden con los intereses moratorios, por lo que realizó una nueva liquidación, tomando como base el valor de los perjuicios ordenados en el fallo judicial, (\$36'960.000), y el porcentaje de los intereses moratorios causados entre marzo de 2015 y diciembre de 2016.

Luego, respecto de la pretensión de pago de intereses causados desde la expedición de la Resolución N° 064 de febrero de 2017, en razón del capital adeudado hasta la fecha, explicó que los intereses únicamente se causan por el periodo insoluto del capital, más no procede el pago de intereses sobre intereses.

Finalmente, explicó que según la documentación obrante en el expediente, la parte actora solicitó el cumplimiento del fallo judicial el 18 de noviembre de 2014, esto es, dentro de los 6 meses siguientes a la ejecutoria del fallo, y que la reclamación fue admitida por haber sido presentada en forma. Así las cosas, consideró que la falta de comunicación por parte de la entidad accionada sobre una falencia en la documentación relativa al poder otorgado, no es atribuible a la demandante, y por modo, no podría justificarse el no pago de intereses.

No obstante lo anterior, precisó que en el curso del proceso, y de conformidad con las pruebas que fuesen allegadas al trámite, el mandamiento ejecutivo podría ser modificado.

EL RECURSO DE SEGUNDO GRADO

La parte demandante apeló la decisión recién referida, con el memorial datado el 18 de enero de 2021, y que obra en 2 folios en el archivo N° 11 del expediente digitalizado, de conformidad con los argumentos que pasan a compendiarse.

Sostuvo que no le asiste razón al Juez 1° Administrativo con la liquidación realizada, pues, manifiesta que desconoció el artículo 1653 del Código Civil, que dispone que en caso de deberse capital e intereses, el pago realizado se imputará primeramente a intereses.

Explicó que a la señora YURI MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS, se le debió pagar la suma de \$60'114.244,82, de la misma manera que a otros beneficiarios de igual cantidad en el fallo judicial, conforme a la Resolución N° 65 de 9 abril de 2017. Por lo tanto, adujo que la suma de \$43'057.698,18 pagada a la demandante, debía cubrir primero el pago de intereses, y el restante a capital.

Concluyó que el valor restante equivalente a \$17'056.546,64 corresponde a capital, y que a dicha suma se le deben sumar los intereses causados hasta el momento de presentación de la demanda por valor de \$29'274.434,28, más lo que se genere hasta el momento del pago.

**CONSIDERACIONES
DE LA
SALA DE DECISIÓN**

Pretende la parte actora se revoque el auto proferido por el Juez 1º Administrativo de Manizales, con el cual libró mandamiento ejecutivo parcial sobre la suma solicitada en el escrito de demanda.

La atención de esta Sala se contrae a determinar si es procedente modificar el mandamiento ejecutivo librado contra la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL a favor de la señora YURI MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS, en el sentido de aplicar que el pago realizado se le dé el tratamiento que prescribe el artículo 1653 del Código Civil, y tomando como extremo temporal inicial para su cálculo la fecha de radicación de la solicitud de pago de la sentencia ante la Policía Nacional.

En el sub lite, las sentencias cuya ejecución pretende el actor se expidieron en vigencia del Decreto 01 de 1984, puesto que la demanda de Reparación Directa fue formulada el 23 de mayo de 2012, esto es, antes de la vigencia de Ley 1437 de 2011, así:

Decisión de primera instancia en el proceso 2021-00067-00:

“(…)

CUARTO: DECLÁRASE administrativa y patrimonialmente responsable a la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL**, por los perjuicios causados a los demandantes (...), reducidos a un 80% por la conducta de la víctima.

QUINTO: CONDÉNASE a la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL**, a pagar por concepto de *perjuicios morales* a favor de las siguientes personas, las sumas que seguidamente se indican:

PAOLA ANDREA LONDOÑO NÚÑEZ (hija)	100 SMMLV
YURY MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS (hija)	100 SMMLV
JHON FREDY LONDOÑO NÚÑEZ (hijo)	100 SMMLV
JOSÉ REINALDO LONDOÑO (compañero permanente)	100 SMMLV
ALBER ESTIVEN SÁNCHEZ NÚÑEZ (nieto)	50 SMMLV
YENSI CHARIT NÚÑEZ CÁRDENAS (nieto)	50 SMMLV

(...)

SÉPTIMO: La **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL**, dará cumplimiento a esta sentencia en los términos previstos en el artículo 176 del C.C.A., y reconocerán los intereses en la forma señalada por el artículo 177 ibídem, adicionado por el artículo 60 de la Ley 446 de 1998.

(...)”

Con proveído de 4 de diciembre de 2013, la operadora judicial de primera instancia dispuso aclarar la sentencia, en el sentido de que los perjuicios morales que la Policía Nacional debía cancelar a las personas antes referenciadas, se reducirían no en un 80% del total de la indemnización, sino a un 80% del total reconocido.

Decisión de segunda instancia adoptada por el Tribunal Administrativo de Caldas en el proceso 2021-00067-00:

“(...)”

PRIMERO: MODIFÍCASE el ordinal cuarto de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del

Círculo de Manizales el día 25 de noviembre de 2013, dentro del proceso de Reparación Directa promovido por la señora **PAOLA ANDREA LONDOÑO Y OTROS** contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL** el cual quedará así:

*‘DECLÁRASE administrativa y patrimonialmente responsable a la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL**, por los perjuicios causados a los demandantes (...), reducidos a un 60% por la conducta de la víctima.’*

SEGUNDO: CONFÍRMASE en lo demás la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Círculo de Manizales el día 25 de noviembre de 2013, dentro del proceso de Reparación Directa promovido por la señora **PAOLA ANDREA LONDOÑO Y OTROS** contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL**.

(...)”

Según constancia secretarial obrante en la página 102 del archivo digital N° 2 del expediente escaneado, las sentencias dictadas en el proceso de Reparación Directa identificado con radicado 2012-00067-00, quedaron debidamente ejecutoriadas el 24 de septiembre de 2014.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la demanda de reparación directa fue formulada en vigencia del Decreto 01 de 1984 y que las sentencias de primera y segunda instancia fueron dictadas en vigencia de la Ley 1437 de 2011, este Tribunal acoge los lineamientos fijados por la Sección Tercera del Consejo de Estado¹ respecto al régimen de intereses aplicable a las decisiones dictadas por la jurisdicción, así:

¹ Sentencia del 20 de Octubre de 2014, Acción de Grupo, M.P. Enrique Gil Botero, Rad. 2001-01371-02; Sentencia del 12 de Noviembre de 2014, M.P. Enrique Gil Botero, Rad. 1997-03252.

“(…)

- i) Los procesos cuya demanda se presentó *antes* de la vigencia del CPACA y cuya sentencia también se dictó *antes*, causan intereses de mora, en caso de retardo en el pago, conforme al art.177 del C.C.A., de manera que la entrada en vigencia del CPACA no altera esta circunstancia, por disposición del artículo 308.
- ii) Los procesos cuya demanda se presentó *antes* de la vigencia del CPACA y cuya sentencia se dicta *después*, causan intereses de mora, en caso de retardo en el pago, conforme al artículo 177 del C.C.A., y la entrada en vigencia del CPACA no altera esta circunstancia, por disposición expresa del art. 308 de este.
- iii) Los procesos cuya demanda se presentó en vigencia del CPACA, y desde luego la sentencia se dicta conforme al mismo, causan intereses de mora conforme al art. 195 del CPACA.

(…)”/Subraya la Sala/

Los artículos 176 y 177 del Decreto 01 de 1984, aplicables al asunto para la fecha en la cual se dictó sentencia, establecían en lo pertinente:

“ARTICULO 176. EJECUCIÓN. Las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia dictarán, dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, la resolución correspondiente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento.

ARTICULO 177. EFECTIVIDAD DE CONDENAS CONTRA ENTIDADES PÚBLICAS. Cuando se condene...a una entidad...descentralizada al pago...de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para

ejercer las funciones del ministerio público frente a la entidad condenada.

(...)

Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria.

Las cantidades líquidas reconocidas en tales sentencias devengarán intereses comerciales y moratorios.

Cumplidos seis (6) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, acompañando la documentación exigida para el efecto, cesará la causación de intereses de todo tipo desde entonces hasta cuando se presentare la solicitud en legal forma.

(...)” /Resalta la Sala/

Sobre los intereses moratorios el H. Consejo de Estado en sentencia del 10 de octubre de 2016, los definió de la siguiente manera:

“Los **intereses moratorios** son aquellos que se causan cuando la obligación no se cumple en el momento pactado y su objeto es indemnizar los perjuicios que se ocasionan al acreedor por el incumplimiento de la obligación².

² La Corte Constitucional en Sentencia C-604 de 2012, indicó: "Los intereses moratorios son aquellos que se pagan para el resarcimiento tarifado o indemnización de los perjuicios que padece el acreedor por no tener consigo el

El artículo 177 del Código Contencioso Administrativo - C.C.A. regulaba el procedimiento para hacer efectivas las condenas impuestas a las entidades públicas. (...)

La Corte Constitucional mediante la sentencia C-188 de 1999 precisó que los intereses moratorios se causan a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia excepto en las que se fija un plazo para su pago³.

Según la doctrina de la Sala⁴, los intereses moratorios surgen del cumplimiento tardío de la condena fijada por la sentencia⁵, razón por la cual son accesorios al pago del valor principal, de donde se sigue la aplicación del bien conocido aforismo jurídico según el cual *-lo accesorio sigue la suerte de lo principal-*.⁶

Con lo anterior se evidencia que los intereses moratorios cumplen una función netamente resarcitoria ante el pago tardío de la obligaciones; sin embargo,

dinero en la oportunidad debida. La mora genera que se hagan correr en contra del deudor los daños y perjuicios llamados moratorios que representan el perjuicio causado al acreedor por el retraso en la ejecución de la obligación".

³ La Corte Constitucional indicó: "**INTERESES MORATORIOS**-Momento a partir del cual se causan. *Es entendido que, en las dos normas sobre cuya constitucionalidad resuelve la Corte, el momento en el cual principia a aplicarse el interés de mora depende del plazo con que cuente la entidad pública obligada, para efectuar el pago. Así, en el caso de la conciliación, se pagarán intereses comerciales durante el término que en ella se haya pactado y, vencido éste, a partir del primer día de retardo, se pagarán intereses de mora. En cuanto al artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, a menos que la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago - evento en el cual, dentro del mismo se pagarán intereses comerciales-, los intereses moratorios se causan a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, sin perjuicio de la aplicación del término de dieciocho (18) meses que el precepto contempla para que la correspondiente condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria.*"

⁴ Conflicto No. 11001-03-06-000-2014-00020-00 del 2 de octubre de 2014.

⁵ Respecto del pago de los intereses moratorios, la Sección Tercera, Subsección B (C.P. Ruth Stella Correa Palacio), del Consejo de Estado, en Sentencia del 30 de abril de 2011 dictada dentro del proceso radicado con el No. 11001-03-26-000-2011-00060-00 (No. Interno 42126) sostuvo lo siguiente: "(...) la orden de pagar intereses de mora a la tasa máxima autorizada por la Superintendencia Financiera no constituye un asunto ajeno a la controversia ni está por fuera del pronunciamiento de los árbitros ni de su competencia, dado que es aplicación de la ley en materia de pago de obligaciones dinerarias contenidas en condenas judiciales. (...) recuérdese que las expresiones del inciso quinto del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, que establecían un trato diferente para las entidades estatales en el pago de sus condenas del que se aplica según las reglas generales a los particulares, fueron declaradas inexequibles, como consecuencia de lo cual en adelante sean entidades públicas o sean particulares, todos deben someterse a las mismas reglas generales (arts. 1608 y 1617 del Código Civil y el artículo 884 del Código de Comercio, entre otras), esto es, pagar intereses cuando no se cumpla oportunamente con lo dispuesto por la sentencia judicial condenatoria (o por un laudo arbitral). (...) Las cantidades líquidas reconocidas en las sentencias emitidas por esta jurisdicción devengarán intereses a partir de la ejecutoria de la providencia, norma por supuesto aplicable a los laudos proferidos por los jueces arbitrales cuando conocen de asuntos que se ventilan en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por virtud de un pacto arbitral".

⁶ Consejo De Estado, Sala De Consulta Y Servicio Civil, Consejero Ponente: Oscar Darío Amaya Navas, Bogotá D.C., Diez (10) De Octubre De Dos Mil Dieciseis (2016), Radicación Número: 11001-03-06-000-2016-00087-00(C)

en materia de imputación del pago, ni las normas ni la jurisprudencia orientan con claridad la materialización de la figura, razón por la cual, atendiendo la naturaleza civil del proceso ejecutivo, se debe recurrir a lo previsto en el artículo 1653 del Código Civil, por cuyo tenor:

“IMPUTACIÓN DEL PAGO A INTERESES. Si se deben capital e intereses, el pago se imputará primeramente a los intereses, salvo que el acreedor consienta expresamente que se impute al capital.

Si el acreedor otorga carta de pago del capital sin mencionar los intereses, se presumen éstos pagados.” /Líneas fuera de texto/.

La Sección Tercera del H. Consejo de Estado⁷, confirmó los asertos ahora plasmados, aplicando la imputación de pago de acuerdo a lo previsto en el canon 1653 del Código Civil, así:

“...Es aplicable el artículo 1653 del Código Civil para compensar varias deudas de la administración...

... al establecer cuál es la suma que debe actualizarse, se tomarán en consideración los pagos hechos por la Entidad demandada, para determinar el monto del capital insoluto, debiendo hacerse la imputación del pago efectuado primero a los intereses debidos y luego a capital, acorde con lo dispuesto por el artículo 1653 del Código Civil⁸.

(...)

Del acta suscrita por las partes, el seis de noviembre de 2001, se deduce que fueron pagados todos los intereses

⁷ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Seccion Tercera, Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra, Bogotá, D.C., Tres (3) De Agosto De Dos Mil Seis (2006), Radicación Número: 25000-23-26-000-1998-05909-01(18269)

⁸ Sentencia del 26 de abril de 2002, expediente No. 12721.

debidos hasta esa fecha y que quedó pendiente de pago un saldo de capital por la suma de \$124.044.856.35, suma sobre la cual no existe discusión. Sin embargo, el tribunal se limitó, en la sentencia impugnada, a restar la suma pagada por consignación como aporte a capital, sin entrar a considerar los intereses moratorios, que de acuerdo con el mandamiento de pago, debían cobrarse a partir del 20 de noviembre de 2000, a la tasa prevista en el numeral 8° del artículo 4° de la ley 80 de 1993 (folios 74 a 76).’

‘En el presente caso, el tribunal se equivocó al aplicar únicamente a capital la suma abonada en el pago por consignación, sin tomar en cuenta los intereses moratorios reconocidos, dado que el artículo 1653 del Código Civil dispone que el pago debe imputarse primero a intereses y luego a capital.’⁹

...”.

Precisamente, sobre el artículo 1653 del Código Civil es que la parte recurrente sustenta su inconformidad, pues estima que la entidad demandada debió calcular los intereses moratorios desde la fecha de presentación de la solicitud de pago ante la Policía Nacional, esto es, desde 18 de noviembre de 2014, y no desde el 21 de diciembre de 2016, fecha en la que la señora YURI MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS presentó la ratificación del poder conferido al abogado para la realización del trámite.

Acogiendo las posturas jurisprudenciales transcritas y los preceptos normativos referidos, la Sala estudiará lo relativo a la imputación del pago en el caso en concreto.

En el sub lite se tiene acreditado que:

⁹ Sentencia 26948 del 5 de mayo de 2005.

- i) El 18 de noviembre de 2014, el abogado Benjamín Herrera Agudelo, actuando en representación de YURI MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS y de PAOLA ANDREA LONDOÑO NÚÑEZ, presentó solicitud de cumplimiento de sentencia judicial ante la DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL, la cual quedó radicada con el número 047878.
- ii) Mediante correo electrónico datado el 27 de diciembre de 2014, la Policía, el Asesor Jurídico de Ejecución de Decisiones Judiciales informó al apoderado de las señoras NÚÑEZ CÁRDENAS y LONDOÑO NÚÑEZ, que *“la documentación que radicó bajo el número 047878 de fecha 18 de noviembre de 2014 se encuentra en legal forma”*, por lo que se le asignó el turno de pago 1353-S-2014.
- iii) Petición radicada el 23 de marzo de 2016 por el abogado Benjamín Herrera Agudelo ante la DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL - Grupo de Ejecución de Decisiones Judiciales, solicitando información sobre el turno que tiene asignado para el pago.
- iv) Oficio 104080 de 18 de abril de 2016, mediante el cual la Jefe del Grupo de Ejecución de Decisiones Judiciales informó que el pago sería realizado en el segundo semestre del año 2016, y que *“si ya se ha asignado turno de pago es porque las cuentas de cobro se encuentran con la documentación completa para el pago”*.
- v) Memorial suscrito por el abogado Benjamín Herrera Agudelo y dirigido al Grupo de Ejecución de Decisiones Judiciales de la Policía Nacional, en el cual manifiesta, que de conformidad con la solicitud realizada vía telefónica, aporta la ratificación del poder conferido por la señora YURI MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS, y agrega que el mismo había sido aportado desde la reclamación inicial. Dicho memorial fue radicado ante la entidad el 21 de diciembre de 2016.
- vi) Con Resolución N° 0064 de 9 de febrero de 2017, la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL, dio cumplimiento a

la sentencia de segunda instancia dictada por el Tribunal Administrativo de Caldas, y en ese sentido ordenó, entre otros, los siguientes pagos:

- ❖ PAOLA ANDREA LONDOÑO NÚÑEZ y JHON FREDDY LONDOÑO NÚÑEZ, la suma de \$60'114.244,82 para cada uno, correspondientes a: i) Capital \$36'960.000; ii) Intereses Corrientes desde el 25 de septiembre y el 24 de octubre de 2014 \$533.716,98; iii) Intereses Moratorios desde el 25 de octubre de 2014 hasta el 16 de febrero de 2017 \$22'620.527,84.

- ❖ YURI MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS, la suma de \$43'057.698,18, correspondientes a: i) Capital (\$36'960.000); ii) Intereses Corrientes desde el 25 de septiembre y el 24 de octubre de 2014 (\$533.716,98); iii) Intereses moratorios desde el 25 de octubre de 2014 hasta el 24 de marzo de 2015 (\$3'870.339,87), y entre el 21 de diciembre de 2016 y el 16 de febrero de 2017 (\$1'693.641,33).

Como sustento de la suspensión de la causación de los intereses moratorios a la señora YURI MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS, la entidad mencionó en el citado acto administrativo que la ejecutoria de la sentencia data del 24 de septiembre de 2014, y que sólo hasta 21 de diciembre de 2016 la solicitud de pago fue integrada con el poder conferido al abogado Benjamín Herrera Agudelo; por lo que determinó que pasados 6 meses desde la ejecutoria de la sentencia, hasta la fecha de presentación de la solicitud de pago, no se causaron intereses moratorios.

Ahora bien, recuérdese que la parte actora manifestó en el escrito de apelación que la suma reconocida a la señora YURI MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS debió ser igual a aquellas reconocidas a PAOLA ANDREA LONDOÑO NÚÑEZ y JHON FREDDY LONDOÑO NÚÑEZ, en razón a que el capital a liquidar para cada uno era exactamente el mismo (\$36'960.000), y a que la solicitud de pago se realizó de manera conjunta el 18 de noviembre de 2014. Por lo anterior, solicita que en razón a que se adeudan intereses moratorios y

capital por parte de la Policía Nacional, al pago realizado a la señora NÚÑEZ CÁRDENAS por valor de \$43'057.698,18, se le de el tratamiento consagrado en el artículo 1653 del Código Civil.

Sobre el particular, y de conformidad con los soportes probatorios allegados al trámite, resulta claro para esta Sala que el 18 de noviembre de 2014 fue presentada ante el Grupo de Ejecución de Decisiones Judiciales de la Policía Nacional la solicitud de cumplimiento de la sentencia dictada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Caldas, la cual cobró ejecutoria el 24 de septiembre del mismo año. Dicha solicitud fue presentada por el abogado Benjamín Herrera Agudelo en representación de YURI MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS, PAOLA ANDREA LONDOÑO NÚÑEZ, JHON FREDDY LONDOÑO NÚÑEZ, y los demás beneficiarios de la decisión judicial.

También, se encuentra acreditado que mediante comunicación electrónica datada el 27 de diciembre de 2014, la Policía Nacional informó al apoderado de los solicitantes que la reclamación de pago había sido presentada en legal forma, y que por tanto se les asignaba turno de pago. En similares términos, mediante Oficio N° 104080 de 18 de abril de 2016, la Jefe del Grupo de Ejecución de Decisiones Judiciales informó que el pago sería realizado en el segundo semestre del año 2016, aclarando además que *“si ya se ha asignado turno de pago es porque las cuentas de cobro se encuentran con la documentación completa para el pago”*.

Por lo anterior, esta Colegiatura no halla fundamento alguno en la decisión de la Policía Nacional relativa a suspender la causación de intereses moratorios respecto de la señora YURI MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS hasta la fecha de presentación de la ratificación del poder, pues transcurrieron cerca de dos años desde la recepción ‘en forma’ de la reclamación, hasta la solicitud realizada por la entidad relativa a que se aportara al trámite la ratificación del poder conferido al abogado Herrera Agudelo.

Colofón de lo expuesto, las manifestaciones realizadas por la Policía Nacional en comunicaciones de 27 de diciembre de 2014 y de 18 de abril de 2016 dirigidas al apoderado de la señora NÚÑEZ CÁRDENAS, dan cuenta inequívoca

de que la solicitud presentada el 18 de noviembre de 2014 contenía la totalidad de los documentos requeridos para asignar un turno de pago, por lo que el tiempo transcurrido entre la solicitud de ratificación del poder y anexo del mismo, no puede convertirse en una carga que deba soportar la demandante.

Así las cosas, partiendo de la base de que la solicitud de cumplimiento del fallo judicial fue presentada en debida forma desde el 18 de noviembre de 2014, y que la entidad no liquidó los intereses moratorios causados entre 24 de marzo de 2015 y el 21 de diciembre de 2016, solicita la parte actora que al valor pagado equivalente a \$43'057.698,18, se le dé el tratamiento consagrado en el artículo 1653 del Código Civil, y en ese sentido se impute el pago primeramente al pago de intereses, y el restante como abono a capital.

De conformidad con lo anterior, el Tribunal se permite realizar la siguiente liquidación:

Demandante	Yuri Marcela Núñez Cárdenas
Capital a septiembre 24/2014	36.960.000

Año	Mes	Días	Interés Corriente	Interés moratorio	Interés nominal	Interés Mes	Interés acumulado
2015	Marzo	5	19,21	28,82	2,13%	131.361	131.361
2015	Abril	30	19,37	29,06	2,15%	794.020	925.380
2015	Mayo	30	19,37	29,06	2,15%	794.020	1.719.400
2015	Junio	30	19,37	29,06	2,15%	794.020	2.513.420
2015	Julio	30	19,26	28,89	2,14%	789.995	3.303.415
2015	Agosto	30	19,26	28,89	2,14%	789.995	4.093.410
2015	Septiembre	30	19,26	28,89	2,14%	789.995	4.883.405
2015	Octubre	30	19,33	29,00	2,14%	792.557	5.675.962
2015	Noviembre	30	19,33	29,00	2,14%	792.557	6.468.518
2015	Diciembre	30	19,33	29,00	2,14%	792.557	7.261.075
2016	Enero	30	19,68	29,52	2,18%	805.337	8.066.412

2016	Febrero	30	19,68	29,52	2,18%	805.337	8.871.749
2016	Marzo	30	19,68	29,52	2,18%	805.337	9.677.086
2016	Abril	30	20,54	30,81	2,26%	836.540	10.513.626
2016	Mayo	30	20,54	30,81	2,26%	836.540	11.350.166
2016	Junio	30	20,54	30,81	2,26%	836.540	12.186.705
2016	Julio	30	21,34	32,01	2,34%	865.313	13.052.018
2016	Agosto	30	21,34	32,01	2,34%	865.313	13.917.332
2016	Septiembre	30	21,34	32,01	2,34%	865.313	14.782.645
2016	Octubre	30	21,99	32,99	2,40%	888.516	15.671.160
2016	Noviembre	30	21,99	32,99	2,40%	888.516	16.559.676
2016	Diciembre	30	21,99	32,99	2,40%	888.516	17.448.191

Capital	36.960.000
Intereses Liquidados Policía	6.097.598
Intereses dejados de liquidar	17.448.191
Saldo Deuda	60.505.789
Abono Dic-2016	43.057.698
Saldo capital a Dic/2016	17.448.091

Total Intereses	23.545.789
Saldo después de abono	19.511.909
Capital	36.960.000
Saldo capital	17.448.091

Abono primero a intereses y luego a capital

Quiere significar lo anterior, que por concepto del capital equivalente a \$36'960.000, la Policía Nacional debió reconocer a la demandante la suma de \$23'544.789 por intereses, y en ese sentido realizar un pago total por valor de \$60'505.789. Por ello, a la suma pagada en diciembre de 2016, equivalente \$43'057.698 se le debe dar el tratamiento previsto en el artículo 1653 del Código Civil, y en ese sentido, cubrir el valor de los intereses adeudados¹⁰, y el saldo restante (\$19'511.909) debe ser abonado a capital.

Así las cosas, si al capital inicial (\$36'960.000), se abona el valor de \$19'511.909, se obtiene suma de \$17'448.091 equivalente al capital que a la fecha se encuentra insoluto, y que debe ser liquidado conforme lo dispuso el

¹⁰ \$23'544.789

ordinal 7 de la sentencia dictada por la señora Jueza 1ª Administrativa de Manizales el 25 de noviembre de 2013, así:

Demandante	Yuri Marcela Núñez Cárdenas
Capital a Diciembre-2016	17.448.091

Año	Mes	Días	Interés Corriente	Interés moratorio	Interés nominal	Interés Mes	Interés acumulado
2017	Enero	30	22,34	33,51	2,44%	425.318	425.318
2017	Febrero	30	22,34	33,51	2,44%	425.318	850.637
2017	Marzo	30	22,34	33,51	2,44%	425.318	1.275.955
2017	Abril	30	22,33	33,50	2,44%	425.151	1.701.106
2017	Mayo	30	22,33	33,50	2,44%	425.151	2.126.257
2017	Junio	30	22,33	33,50	2,44%	425.151	2.551.408
2017	Julio	30	21,98	32,97	2,40%	419.283	2.970.691
2017	Agosto	30	21,98	32,97	2,40%	419.283	3.389.973
2017	Septiembre	30	21,98	32,97	2,40%	419.283	3.809.256
2017	Octubre	30	21,15	31,73	2,32%	405.282	4.214.538
2017	Noviembre	30	20,96	31,44	2,30%	402.059	4.616.597
2017	Diciembre	30	20,77	31,16	2,29%	398.831	5.015.428
2018	Enero	30	20,69	31,04	2,28%	397.470	5.412.898
2018	Febrero	30	21,01	31,52	2,31%	402.908	5.815.806
2018	Marzo	30	20,68	31,02	2,28%	397.299	6.213.105
2018	Abril	30	20,48	30,72	2,26%	393.891	6.606.995
2018	Mayo	30	20,44	30,66	2,25%	393.208	7.000.203
2018	Junio	30	20,28	30,42	2,24%	390.475	7.390.678
2018	Julio	30	20,03	30,05	2,21%	386.195	7.776.873
2018	Agosto	30	19,94	29,91	2,20%	384.651	8.161.524
2018	Septiembre	30	19,81	29,72	2,19%	382.419	8.543.943
2018	Octubre	30	19,63	29,45	2,17%	379.323	8.923.267
2018	Noviembre	30	19,49	29,24	2,16%	376.911	9.300.178
2018	Diciembre	30	19,40	29,10	2,15%	375.359	9.675.537
2019	Enero	30	19,16	28,74	2,13%	371.212	10.046.749
2019	Febrero	30	19,70	29,55	2,18%	380.528	10.427.277
2019	Marzo	30	19,37	29,06	2,15%	374.841	10.802.118
2019	Abril	30	19,32	28,98	2,14%	373.978	11.176.096
2019	Mayo	30	19,34	29,01	2,15%	374.323	11.550.419
2019	Junio	30	19,30	28,95	2,14%	373.632	11.924.051
2019	Julio	30	19,28	28,92	2,14%	373.287	12.297.338
2019	Agosto	30	19,32	28,98	2,14%	373.978	12.671.316
2019	Septiembre	30	19,32	28,98	2,14%	373.978	13.045.294
2019	Octubre	30	19,10	28,65	2,12%	370.173	13.415.467

2019	Noviembre	30	19,03	28,55	2,11%	368.961	13.784.428
2019	Diciembre	30	18,91	28,37	2,10%	366.881	14.151.309
2020	Enero	30	18,77	28,16	2,09%	364.450	14.515.759
2020	Febrero	30	19,06	28,59	2,12%	369.481	14.885.240
2020	Marzo	30	18,95	28,43	2,11%	367.574	15.252.814
2020	Abril	30	18,69	28,04	2,08%	363.060	15.615.874
2020	Mayo	30	18,19	27,29	2,03%	354.342	15.970.216
2020	Junio	30	18,12	27,18	2,02%	353.117	16.323.333
2020	Julio	30	18,12	27,18	2,02%	353.117	16.676.451
2020	Agosto	30	18,29	27,44	2,04%	356.089	17.032.540
2020	Septiembre	30	18,35	27,53	2,05%	357.137	17.389.676
2020	Octubre	30	18,09	27,14	2,02%	352.592	17.742.269
2020	Noviembre	30	17,84	26,76	2,00%	348.211	18.090.480
2020	Diciembre	30	17,46	26,19	1,96%	341.529	18.432.009
2021	Enero	30	17,32	25,98	1,94%	339.060	18.771.068
2021	Febrero	30	17,54	26,31	1,97%	342.938	19.114.006
2021	Marzo	30	17,41	26,12	1,95%	340.647	19.454.653
2021	Abril	30	17,31	25,97	1,94%	338.883	19.793.537
2021	Mayo	6	17,22	25,83	1,93%	67.459	19.860.995

Resumen

Concepto	Valor
Capital	\$ 17.448.091
Intereses	\$ 19.860.995
Total	\$ 37.309.087

Colofón de lo expuesto, esta Corporación revocará el auto de mandamiento ejecutivo de primera instancia y en su lugar se dispondrá que el operador judicial A-quo expida nuevo mandamiento de pago en los términos indicados.

Es por lo expuesto que la **SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL,**

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el auto proferido por el Juez 1º Administrativo del de Manizales, con el cual se abstuvo de librar mandamiento de pago por algunas de las sumas pretendidas por la parte actora, dentro del proceso **EJECUTIVO**

promovido por la señora **YURI MARCELA NÚÑEZ CÁRDENAS** contra la **NACIÓN**
- MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL.

En su lugar, el Juez *A-quo* deberá librar mandamiento de pago, atendiendo las consideraciones expuestas en esta providencia.

EJECUTORIADO este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al despacho de origen, previas las anotaciones que sean del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

Magistrado

(Ausente con Permiso)



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
-Sala Quinta de Decisión-

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

S.: 111

Asunto:	Sentencia
Acción:	Recurso Extraordinario de Revisión
Radicación:	17001-23-33-000-2017-00259-00
Demandante:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)
Demandada:	Vilma Vásquez Castaño

Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta nº 30 del 25 de junio de 2021

Manizales, veinticinco (25) de junio de dos mil veintiuno (2021).

ASUNTO

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 255 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA¹, esta Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas procede a dictar sentencia que resuelva el recurso extraordinario de revisión promovido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)² contra la señora Vilma Vásquez Castaño.

LA DEMANDA

El 6 de abril de 2017, en ejercicio del recurso extraordinario de revisión que contempla el CPACA y de la revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 (fls. 6 a 15, C.1), la UGPP solicitó lo siguiente:

Pretensiones

¹ En adelante, CPACA.

² En adelante, UGPP.

1. Que se revoque la sentencia del 29 de septiembre de 2010, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral instaurado por la señora Vilma Vásquez Castaño contra la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE liquidada, radicada con el número 17001-33-31-002-2008-00634-00.
2. Que se declare que la demandada no tiene derecho al reintegro de los valores descontados sobre la pensión gracia reconocida por concepto de salud.

Hechos de la demanda

Como fundamento fáctico de la demanda, la parte actora expuso lo siguiente (fls. 3 a 6, C.1):

1. A través de Resolución n° 537 del 5 de febrero de 1999, CAJANAL reconoció pensión gracia a favor de la señora Vilma Vásquez Castaño, efectiva a partir del 19 de mayo de 1998.
2. En cumplimiento a fallo de tutela y mediante Resolución n° 22701 del 12 de mayo de 2006, CAJANAL reliquidó por nuevos factores salariales la pensión gracia reconocida a la demandada.
3. Por Resolución n° 5948 del 11 de febrero de 2009, CAJANAL negó reliquidación de la pensión gracia.
4. El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales profirió sentencia el 29 de septiembre de 2010, con la cual ordenó a CAJANAL reintegrar los valores descontados mes por mes a la pensión gracia de la demandada hasta un tope del 6% mensual.
5. La sentencia referida quedó ejecutoriada el 12 de octubre de 2010.
6. Mediante Resolución n° RDP 018789 del 24 de abril de 2013, la UGPP dio cumplimiento al citado fallo y, en consecuencia, suspendió el descuento del 6% por concepto de aporte para salud efectuado sobre la mesada pensional de la señora Vilma Vásquez Castaño, y remitió la actuación al Ministerio de Salud – Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA para el reintegro de los dineros conforme se dispuso en la providencia.

Causales de revisión de la sentencia

Señaló la parte demandante que la decisión objeto de revisión transgrede las siguientes disposiciones: artículo 7 de la Ley 4ª de 1966; artículos 143 y 204 de la Ley 100 de 1993; y artículo 81 de Ley 812 de 2003.

Como causales de revisión, alegó las previstas en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en virtud de las cuales, la revisión de pensiones procede:

a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y

b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

En relación con la primera causal, explicó que la orden judicial que se ataca se obtuvo con violación del debido proceso, en tanto el fallo no aseguró la recta administración de justicia, un orden económico y social justo, el derecho a la igualdad ni la prevalencia del derecho sustantivo, entre otros, en la medida en que desconoció lo dispuesto en sentencia T-359 de 2009, en la que se estableció claramente que con anterioridad a la Ley 100 de 1993, los beneficiarios de pensión gracia que contribuirían con el 5% de su mesada pensional para la financiación de los servicios de salud, pasaron a cotizar el 12% sin importar el tipo de pensión y sin hacer ninguna excepción.

En punto a la segunda causal de revisión adujo que al reducir el porcentaje de cotización a salud, se está devengando más de lo debido.

Por lo demás, realizó un análisis jurídico en torno a la improcedencia de acceder al reintegro de los descuentos realizados por concepto de salud a las pensiones gracia, y que constituyen el fundamento sobre el cual versó la providencia cuya revocatoria se solicita.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Actuando debidamente representada y dentro del término oportuno otorgado para tal efecto, la señora Vilma Vásquez Castaño contestó el recurso a través de escrito que obra de folios 177 a 181 del cuaderno principal, para oponerse a las pretensiones del mismo, con fundamento en lo siguiente.

Expuso que conforme al inciso 4º del artículo 251 del CPACA, el recurso extraordinario de revisión promovido es extemporáneo, por cuanto

transcurrieron más de 5 años desde que quedó ejecutoriada la sentencia cuya revocatoria se solicita.

De otra parte, adujo que la parte actora no logra acreditar que el reconocimiento obtenido a través del fallo se haya logrado con violación del debido proceso o que la cuantía allí reconocida excediera lo debido conforme a la ley.

Manifestó que la parte accionante presenta inconformidad con la providencia que ahora ataca, en relación con la interpretación que el Juez de conocimiento hizo sobre el caso concreto, lo cual es parte de la independencia y autonomía judicial.

Sostuvo que el Juez nunca desconoció un precedente jurisprudencial, en la medida en que al no ser de unificación la sentencia T-359 de 2009, no puede exigirse su acatamiento de manera obligatoria, máxime si lo allí resuelto procedía para un caso particular que no se extiende a los demás que fueron ventilados ante la Jurisdicción competente y con las garantías procesales correspondientes.

Manifestó que la entidad accionante fue negligente en el proceso ordinario que ahora cuestiona, pues pese a estar inconforme con la decisión adoptada, no interpuso recurso de apelación, perdiendo con ello la oportunidad de controvertir el fondo del asunto y que no puede hacerlo ahora a través de un recurso extraordinario en el que sólo se pueden revisar aspectos procesales y probatorios.

TRÁMITE PROCESAL

Reparto. Para conocer del recurso extraordinario de revisión, el expediente fue repartido a este Tribunal el 6 de abril de 2017, y allegado al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia el 5 de mayo del mismo año (fl. 157, C.1).

Admisión y contestación. Por auto del 11 de octubre de 2017 se admitió el recurso (fl. 158, C.1); que una vez notificado fue contestado oportunamente por la parte accionada (fls. 177 a 181, *ibídem*).

Medida cautelar. Con auto del 4 de febrero de 2019 se negó la medida cautelar solicitada por la parte actora (fls. 215 a 219, C.1).

Pruebas. Mediante auto del 23 de octubre de 2019 se abrió el proceso a pruebas (fl. 224, C.1).

Paso a Despacho para sentencia anticipada. El 20 de noviembre de 2020, el proceso ingresó a Despacho para proferir sentencia (fl. 249, C.1A), la que se dicta en seguida, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 255 del CPACA.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Procede el Tribunal a resolver el recurso extraordinario de revisión formulado por la UGPP contra la sentencia del 29 de septiembre de 2010, dictada en primera instancia por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales.

Problema jurídico

El problema jurídico que se debe resolver en el *sub examine* se centra en dilucidar las siguientes cuestiones:

- *¿La providencia cuya revocatoria se pretende es pasible del recurso de revisión que contempla el artículo 20 de la Ley 797 de 2003?*
- *¿Puede hablarse de vulneración al debido proceso cuando el hecho constitutivo de aquél fue puesto en conocimiento del Juez y decidido por éste en oportunidad legal sin que se hubiere hecho uso de los recursos judiciales adicionales con los que se contaba?*
- *¿Corresponden los fundamentos del recurso de revisión a la estructura propia de un recurso de apelación?*
- *¿Puede a través del recurso extraordinario de revisión reevaluarse la fundamentación fáctica y jurídica de la sentencia sometida a examen?*

Previo a resolver sobre el problema jurídico en los términos arriba planteados, considera relevante esta Sala de Decisión hacer alusión a las generalidades del recurso extraordinario de revisión, así como del trámite especial de revisión contenido en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Generalidades sobre el recurso extraordinario de revisión

El recurso extraordinario de revisión se encuentra regulado por el artículo 248 y siguientes del CPACA, como “(...) un medio de impugnación excepcional que permite revisar determinadas sentencias de la Jurisdicción de lo Contencioso

Administrativo amparadas por la intangibilidad de la cosa juzgada e infirmarlas ante la demostración inequívoca de ser decisiones injustas, por incurrir en alguna de las causales que taxativamente consagra la ley.”³.

En providencia del 25 de enero de 2013⁴, el Consejo de Estado hace referencia a la naturaleza y finalidad del recurso mencionado, en los siguientes términos:

El recurso extraordinario de revisión constituye un medio de impugnación y, según lo indica la doctrina, cumple una trascendental misión cual es la de evitar que se mantenga el imperio de una sentencia que a pesar de estar ejecutoriada (es decir haber hecho tránsito a cosa juzgada formal y, por ende, llamada a ser cumplida), pueda verificarse que fue adoptada con base en medios irregulares o ilícitos, examen que puede adelantarse sólo dentro del lapso que el legislador estimó prudencial para hacerlo⁵, de tal manera que en virtud de tal recurso extraordinario se emprende el examen de una determinada sentencia y, de ser el caso, puede proferirse otra que la sustituya, con el objeto de enmendar los errores cometidos y restablecer el derecho conculcado, no obstante el tránsito a cosa juzgada formal que ya hubiere operado.

Respecto de la finalidad del recurso extraordinario de revisión, el Consejo de Estado en la sentencia de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 23 de mayo de 2006, expediente 2004-00527, Magistrado Ponente Tarsicio Cáceres Toro, estableció lo siguiente:

“El recurso extraordinario de revisión, tiene como finalidad permitir que, por una decisión judicial, se retiren del ordenamiento jurídico aquellos fallos que, aunque hubieren alcanzado la fuerza de la cosa juzgada, hubieren sido obtenidos con ilicitud, o con desconocimiento del derecho de defensa, o con vulneración de la propia cosa juzgada anterior, pues, en el conflicto planteado entre la intangibilidad y definitividad que se imprime a las sentencias judiciales pasadas en autoridad de cosa juzgada, con la justicia como valor supremo del derecho, optó el legislador por esta última, para evitar así el efecto pernicioso de mantener en pie una sentencia inicua, a pesar de encontrarse demostrada su iniquidad”.

De conformidad con lo previsto por el artículo 248 del CPACA, las providencias susceptibles del recurso son las sentencias ejecutoriadas

³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia del 26 de febrero de 2013. Radicación número: 11001-03-15-000-2008-00638-00(REV).

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección ‘A’. Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 25 de enero de 2013. Radicación número: 76001-33-31-007-2001-03877-01(45366).

⁵ Cita de cita: LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Procedimiento Civil. Tomo I. Parte General: 2005. pág. 860.

dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos.

Los requisitos de formulación del citado recurso quedaron contemplados en el artículo 252 del CPACA; mientras que el artículo 250 del mismo código se ocupó de establecer las causales de revisión.

Teniendo en cuenta el alcance del recurso extraordinario de revisión, “(...) *quien ejerce el recurso extraordinario tiene la elemental obligación de indicar con precisión cuál es la causal que invoca y, por sobre todo, debe señalar con claridad y exactitud cuáles son los motivos, las razones y especialmente los hechos que le sirven de fundamento y la configuran, excluyendo razones de inconformidad para con el fallo atacado que no estén estrechamente relacionadas con la causal invocada.*”⁶ (negrilla es del texto).

En efecto, el recurso extraordinario de revisión no puede convertirse en una nueva instancia o en una alternativa procesal que permita, de un lado, revivir los asuntos de hecho o de derecho que fueron sometidos a consideración del Juez de conocimiento y resueltos por él en la sentencia atacada, o de otro, subsanar las falencias o yerros jurídicos y probatorios en los que las partes hubieren podido incurrir en el curso del proceso.

Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública

Además de las causales taxativas que contempla el artículo 250 del CPACA, el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, “*Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales*”, previó un trámite especial de revisión, en los términos que se indican a continuación:

ARTÍCULO 20. REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA. *Las providencias judiciales que hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del*

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 26 de febrero de 2013. Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00050-00(REV).

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y

b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

Providencias objeto del recurso de revisión que contempla el artículo 20 de la Ley 797 de 2003

El trámite especial de revisión contemplado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 se estableció específicamente en relación con “(...) *Las providencias judiciales que hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.*” (Negrilla es de la Sala).

Para el caso concreto, se advierte que la sentencia del 29 de septiembre de 2010 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, y cuya revocatoria se pretende a través de este trámite especial, en momento alguno impuso al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de asumir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza, pues no hizo un reconocimiento de prestaciones periódicas sino que dispuso el reintegro de unas sumas de dinero que estaban siendo descontadas de una prestación de tal especie, como lo es la pensión gracia de la aquí demandada; condena que se agotó en el momento mismo en que la entidad efectuó el respectivo reintegro de los valores descontados debidamente indexados, es decir, tiene una naturaleza instantánea que no periódica.

En efecto, ello se advierte claramente en el texto mismo de la providencia, en cual la Juez ordenó a CAJANAL “(...) *reintegrar a la demandante VILMA*

VASQUEZ (sic) CASTAÑO, los valores descontados mes por mes a la pensión gracia de jubilación hasta un tope del 6% mensual, pero con efectos fiscales desde el 14 de noviembre de 2004 por prescripción trienal, sumas que además deberá pagar dentro de los términos fijados por el artículo 176 del C.C.A. y debidamente INDEXADAS o ajustadas según el índice de precios al consumidor conforme a la fórmula indicada en la parte motiva de esta providencia.” (página 136 del archivo 1 del CD obrante a folio 248 del C.1A, mayúsculas sostenidas son del texto).

En ese orden de ideas, considera el Tribunal que en términos estrictos, la providencia sobre la cual versa el recurso de revisión, no cumple los parámetros establecidos por el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y, en tal sentido, no podría ser objeto de aquél.

En todo caso, dado que se discute una presunta vulneración del derecho al debido proceso, considera el Tribunal necesario pronunciarse sobre las causales de revisión invocadas por la UGPP en su escrito de demanda.

De las causales de revisión invocadas

De conformidad con el recurso de revisión propuesto por la parte actora, pasa la Corporación a establecer si la sentencia del 29 de septiembre de 2010 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales incurrió en alguna de las causales que contempla el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, y que se concretan en lo siguiente:

1. Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso

Sostuvo la UGPP que hubo violación al debido proceso en tanto el fallo no aseguró la recta administración de justicia, un orden económico y social justo, el derecho a la igualdad ni la prevalencia del derecho sustantivo, entre otros, en la medida en que desconoció lo dispuesto en sentencia T-359 de 2009, en la que se estableció claramente que con anterioridad a la Ley 100 de 1993, los beneficiarios de pensión gracia que contribuirían con el 5% de su mesada pensional para la financiación de los servicios de salud, pasaron a cotizar el 12% sin importar el tipo de pensión y sin hacer ninguna excepción.

El proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado con el número 17001-33-31-002-2008-00634-00, interpuesto por la señora Vilma Vásquez Castaño contra la liquidada CAJANAL, tuvo como pretensiones, la declaratoria de nulidad del oficio que negó la solicitud

de reintegro de los valores descontados de la mesada pensional por concepto de salud, y el consecuente reintegro indexado.

Se observa que CAJANAL contestó la demanda y tuvo la oportunidad de interponer las excepciones que consideró pertinentes.

Se advierte así mismo que en la sentencia enjuiciada la Juez Segunda Administrativa del Circuito de Manizales estimó infundados algunos de los medios exceptivos propuestos y finalmente accedió de manera parcial a las súplicas de la demanda.

El derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, ha sido entendido por la jurisprudencia constitucional⁷ *“(...) como el conjunto de facultades y garantías sustanciales y adjetivas previstas en el ordenamiento jurídico, cuya finalidad última no es otra que brindar protección al individuo sometido a cualquier proceso, de tal manera que durante el trámite se puedan hacer valer sus derechos sustanciales y se logre el respeto de las formalidades propias que han sido instituidas para gobernar y dirigir las distintas actuaciones, asegurando con ello una recta y cumplida administración de justicia*⁸. // 5.2. *Por disposición expresa del citado mandato constitucional, el debido proceso está llamado a aplicarse en todas las actuaciones judiciales y administrativas, constituyéndose de este modo en un fundamento de la legalidad dirigido a controlar las posibles arbitrariedades en que puedan incurrir las autoridades como consecuencia del ejercicio del poder del Estado, privilegiando así el respeto por los derechos y obligaciones de los ciudadanos o de quienes son parte en un proceso o en una actuación administrativa. // 5.3. De ahí que la jurisprudencia de esta Corporación lo haya entendido como una forma de regulación jurídica que, de manera previa, limita los poderes estatales, mediante el establecimiento de un entramado o estructura compleja que se compone de una serie de reglas y principios que, articulados, garantizan que ninguna de las actuaciones adelantadas por las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley*⁹. // 5.4. *A partir de su naturaleza jurídica, puede sostenerse, entonces, que la finalidad del debido proceso se concreta en “asegurar la objetividad en la confrontación de las pretensiones jurídicas”*¹⁰, *procurando satisfacer los requerimientos y condiciones que han de cumplirse*

⁷ Corte Constitucional. Sala Cuarta de Revisión. Sentencia T-778 de 2010. Magistrado Ponente: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁸ Cita de cita: Consultar, entre otras, las Sentencias T-007 de 1993, T-001 de 1993, T-467 de 1995, T-416 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-068 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Adicionalmente, ver, también, las Sentencias C-383 de 2000, Álvaro Tafur Galvis, T-945 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-925 de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁹ Cita de cita: Consultar, entre otras, la Sentencia C-641 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁰ Cita de cita: Sentencia T-140 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

indefectiblemente para asegurar la vigencia en la aplicación del derecho material y la consecución de la justicia distributiva¹¹. // (...) // 5.6. De acuerdo con los anteriores criterios, conviene puntualizar que la Carta Política le reconoce al debido proceso el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata (C.P arts. 29 y 85), al cual se integran, conforme a una interpretación sistemática y armónica de las disposiciones constitucionales que regulan la materia (C.P. arts. 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 228 y 229), una serie de principios y derechos que, en cuanto nutren la institución del debido proceso y hacen parte integral del mismo en la defensa de la dignidad humana, la igualdad material y otras garantías Superiores, han sido ratificados también, por vía jurisprudencial, como derechos fundamentales de aplicación inmediata, es decir, como elementos básicos y preeminentes del orden jurídico preestablecido, cuya inobservancia se traduce en la innegable violación de la Carta Política¹². // Tales principios y derechos, abordados en numerosas líneas jurisprudenciales y bajo diversos marcos normativos y patrones fácticos son los siguientes: -sin que la enumeración pretenda ser taxativa-: i) la legalidad del juicio, ii) el juez natural, iii) la favorabilidad, iv) la presunción de inocencia, v) el derecho de defensa, vi) la publicidad y celeridad del proceso, vii) la no reformatio in pejus, viii) la doble instancia, ix) el non bis in idem, x) la no incriminación y xi) el acceso a la justicia¹³."

Extrapolando lo dicho al caso concreto, se advierte que la orden judicial dada en la sentencia objeto de revisión no fue obtenida con violación al derecho fundamental al debido proceso, pues del análisis efectuado al proceso originado en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho radicada con el número 17001-33-31-002-2008-00634-00, resulta claro que el trámite se surtió conforme a las ritualidades propias del juicio, ya que CAJANAL tuvo la oportunidad de contestar la demanda y proponer las excepciones que considerara pertinentes, así como de apelar la decisión adoptada sobre el particular ante esta Corporación. Este último hecho no acaeció, pues el recurso de alzada fue declarado desierto ante la inasistencia de aquella a la audiencia de conciliación prevista por el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010.

¹¹ Cita de cita: En este sentido, el debido proceso lleva implícito como principios básicos del mismo, el que el "ius puniendi" del Estado sólo pueda ejercerse dentro de los términos establecidos por normas preexistentes que vinculan positivamente a los servidores públicos, quienes únicamente pueden actuar con apoyo en una previa atribución de competencia y con observancia de la plenitud de las formas de cada juicio o del procedimiento administrativo. Sentencia C-271 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹² Cita de cita: Consultar, entre otras, las Sentencias C-973 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-083 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-271 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-745 de 2006, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

¹³ Cita de cita: Consultar, entre otras, las Sentencias C-666 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández y T-1017 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Circunstancia diferente es que la parte actora no esté de acuerdo con el juicio jurídico hecho por la Juez Segunda Administrativa del Circuito de Manizales para acceder parcialmente a las súplicas de la demanda; aspecto que no puede discutirse nuevamente a través de este recurso de revisión, pues equivaldría a convertir el mismo en una nueva instancia o en la oportunidad de haber alegado en segunda instancia lo que hasta ahora discute.

2. Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

Explicó simplemente la parte accionante que al reducir el porcentaje de cotización a salud, se está devengando más de lo debido.

En términos estrictos, la decisión contenida en la sentencia del 29 de septiembre de 2010 no reconoció la cuantía de un derecho prestacional, ni la modificó por fuera de lo previsto en la ley. Por el contrario, según se indicó, la *litis* versó sobre la procedencia o no del reintegro de unos valores por concepto de descuentos efectuados a la pensión gracia de la señora Vilma Vásquez Castaño; y el reparo que sobre el particular hace la UGPP en el recurso de revisión, equivaldría a que por parte de esta Corporación se revaluara la apreciación fáctica y jurídica que al respecto adoptó la Juez Segunda Administrativa del Circuito de Manizales, es decir, se convertiría este trámite en una instancia adicional para que la parte demandante cuestionara nuevamente su inconformidad con el fallo.

Conclusión

Atendiendo las consideraciones de esta providencia, estima el Tribunal que no deben prosperar las pretensiones del recurso extraordinario de revisión propuesto con base en las causales previstas por el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, como quiera que, de un lado, técnicamente la providencia atacada no puede ser objeto del trámite especial formulado, y de otro, no se demostró la vulneración del debido proceso ni que la cuantía de la condena hubiera estado por fuera de la ley.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, esta Sala de Decisión se abstendrá de condenar en costas en esta instancia, como quiera que no observa que la demanda hubiere sido presentada con manifiesta carencia de fundamento legal, como lo exige la norma.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

Primero. NIÉGANSE las pretensiones del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la UGPP contra la señora Vilma Vásquez Castaño, en relación con la sentencia del 29 de septiembre de 2010, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, por las razones expuestas en precedencia.

Segundo. ABSTIÉNESE de condenar en costas, por lo brevemente expuesto.

Tercero. NOTIFÍQUESE conforme lo dispone el artículo 203 del CPACA.

Séptimo. Ejecutoriada esta providencia, LIQUÍDENSE los gastos del proceso, DEVUÉLVANSE los remanentes si los hubiere y ARCHÍVENSE las diligencias, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

Notifíquese y cúmplase



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Ausente con permiso



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

No.112

FECHA: 29/06/2021



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
SALA PRIMERA DE DECISIÓN
MAGISTRADO PONENTE CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

Manizales, veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO	17-001-23-33-000-2018-00290-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	NELLY ECHEVERRY DE PATIÑO
DEMANDADO	LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

Procede la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas a dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia.

PRETENSIONES

1. Solicita se declare la nulidad de la Resolución RDP 033677 del 29 de agosto de 2017, notificada el día 15 de septiembre de 2017, mediante la cual se resolvió una reclamación administrativa radicada el 30 de mayo de 2017, mediante la cual la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-negó el reconocimiento de una sustitución pensional a favor de la señora Nelly Echeverry de Patiño.

2. Declarar la nulidad de la Resolución RDP 042302 del 10 de noviembre de 2017, notificada el día 1° de diciembre de ese mismo año, por medio de la cual se resolvió un recurso de apelación.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho:

3. Se declare que la señora Nelly Echeverry de Patiño es beneficiaria de la cuota parte de la sustitución pensional de carácter compartida que dejó causada Martha Lucia Patiño Echeverry.

4. Que se condene a la UGPP a reconocer y pagar a la actora, la cuota parte de la sustitución pensional de carácter compartida que le corresponde cancelar como representante del ISS patrono, de la cual es beneficiaria.
5. Se condene a la UGPP a reconocer y pagar el retroactivo causado desde el día siguiente del fallecimiento de Martha Lucía Patiño Echeverry, esto es, desde el 29 de septiembre de 2010.
6. Se declare la prescripción de las mesadas pensionales causadas y no cobradas entre el 29 de septiembre de 2010 y el 29 de mayo de 2014.
7. Se condene a la UGPP a reconocer y pagar los intereses moratorios de que trata el artículo 181 de la Ley 100 de 1993.
8. Se condene a la UGPP a indexar las sumas reconocidas.
9. Se ordene a la UGPP tomar como primera mesada pensional a su cargo, el valor que le venía cancelando a la señora Martha Lucía Patiño Echeverry, a título de pensión de invalidez, esto es, \$1.031.970.
10. Se ordene a la UGPP a incrementar anualmente el porcentaje que le corresponde pagar de la mesada pensional, de acuerdo al IPC de cada año.
11. Que se condene en costas a la entidad demandada.

HECHOS

- La señora Nelly Echeverry de Patiño es la madre de Martha Lucía Patiño Echeverry, quien falleció el 28 de septiembre de 2010.
- El Instituto de Seguros Sociales – Seccional Caldas le reconoció a la señora Martha Lucía Patiño Echeverry una pensión de invalidez a través de la Resolución nro. 342 del 27 de septiembre de 2000, en cuantía de \$523.224, a partir del 15 de agosto de 2000.
- Mediante Resolución nro. 1511 de 2001, el Instituto de Seguro Social reconoció una pensión de invalidez de carácter compartida con ISS- Patrono en favor de Martha Lucía Patiño Echeverry, a partir del 15 de agosto de 2000, en cuantía de \$965.871.
- El 22 de enero de 2015 la demandante radicó reclamación administrativa ante Colpensiones a efectos de que le reconociera y pagara la sustitución pensional como única

beneficiaria de la prestación que dejó causada la señora Patiño Echeverry, la cual fue reconocida mediante Resolución GNR 227938 del 28 de julio de 2015, en cuantía de \$1.001.897, efectiva a partir del 22 de enero de 2012.

- El día 30 de mayo de 2017 la accionante radicó petición ante la UGPP en la que solicitaba el reconocimiento y pago de la sustitución pensional de carácter compartida que le correspondía cancelar al ISS patrono, la cual fue resuelta de manera negativa a través de Resolución RDP 033677 del 29 de agosto de 2017.
- Contra el anterior acto administrativo se interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto a través de Resolución RDP 042302 del 10 de noviembre de 2017, que confirmó la decisión inicial.
- Que la decisión de la UGPP se basó en un informe del 10 de agosto de 2017, en el cual se descartó una dependencia económica de la señora Nelly Echeverry de Patiño respecto de su hija fallecida.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Artículos 46, 47 y 48 de la Ley 100 de 1993, modificados por la Ley 797 de 2003 y demás normas concordantes.

Resaltó que la negativa de la entidad para no reconocer la sustitución pensional a la actora se basó en que no había dependencia económica entre la causante de la prestación y su señora madre, lo que claramente vulneró los derechos de la demandante a la seguridad social y la vida digna, ya que la UGPP, inexplicablemente, arribó a una conclusión diferente a la de Colpensiones, al deducir que el aporte económico que brindaba la hija de la señora Echeverry de Patiño era una mera colaboración, cuando lo cierto es que gracias a esa ayuda ella podía llevar una vida en condiciones dignas; máxime que la accionante es una persona de avanzada edad y padece enfermedades graves.

Precisó que en el informe administrativo nro. 11263 del 10 de agosto de 2017 se consignaron una seria de imprecisiones, además se ignoró la trascendental ayuda económica que le daba la causante de la pensión a su progenitora para que pudiera mantener una vida en buenas condiciones; y aunque cuando falleció la señora Patiño Echeverry la demandante contaba con una pensión de vejez que ascendía a un salario mínimo mensual, y era dueña del 50% de un inmueble, desde el fallecimiento del padre

de la causante los gastos principales de la actora fueron asumidos por su hija, pues sus ingresos eran insuficientes.

Aseguró que, según jurisprudencia de la Corte Constitucional, la dependencia económica requerida para el reconocimiento de la sustitución pensional de los padres respecto de los hijos no tiene que ser total y absoluta, sino que es suficiente que la misma sea parcial, siempre y cuando se logre acreditar que sin esa colaboración el progenitor no puede llevar una vida en condiciones dignas.

Manifestó que en este caso se debió reconocer la prestación que reclama la demandante, pues se acreditó el requisito exigido por la ley.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

UGPP: en relación con los hechos adujo que unos eran ciertos; que otros no lo eran; y que otros no le constaban. A continuación, se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Propuso las excepciones de:

- **Proceder legal de la entidad demandada:** de conformidad con la normativa aplicable a este caso Ley 797 de 2003, y según las pruebas recaudadas en sede administrativa, especialmente el informe investigativo del 10 de agosto de 2017, se logró concluir que entre la causante de la pensión de invalidez y la demandante no existió dependencia económica, requisito necesario para otorgar la prestación que reclama la señora Echeverry de Patiño.

Advirtió además que la sustitución pensional no es un derecho que se reconozca por voluntad del causante, ni es heredable, por lo que la entidad demandada siempre ha actuado de conformidad con la ley.

- **Buena fe:** la UGPP al expedir las resoluciones demandadas no actuó de manera arbitraria, amañada y mucho menos vulnerando normativa alguna.

- **Prescripción:** solicitó se declare la prescripción prevista para las acciones laborales y prestaciones periódicas contempladas en el artículo 488 del CST y 151 del CPT.

- **Genérica:** pidió se declare probada de oficio cualquier otra excepción que se encuentre probada en el proceso.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante: insistió en los argumentos expuestos en la demanda, y en relación con el requisito de la dependencia económica, que es el cuestionado por la UGPP, sostuvo que no tiene que ser total y absoluta, sino que puede ser parcial; y según lo informado por la demandante en el interrogatorio de parte, por su avanzada edad, tiene que correr con una serie de gastos necesarios para poder llevar una vida digna, lo cual solo puede lograr con la pensión que causó su hija.

Destacó que la pretensión solicitada es una sola, y que la actora viene disfrutando de la sustitución pensional que ya le fue reconocida por Colpensiones, por lo que tiene pleno derecho a que se le reconozca el 50% restante.

Parte demandada: insistió en que no se acreditó la dependencia económica que tenía la señora demandante en relación con la causante de la prestación, pues de las pruebas se puede concluir que la señora Martha Lucía Patiño Echeverry residía en Manizales y convivió con la demandante en el municipio de Anserma unos años antes de su fallecimiento; y añadió que la actora obtiene por sus medios el dinero suficiente para su subsistencia, no incurre en gastos de vivienda porque es propietaria de un inmueble y recibe una pequeña renta.

Indicó que lo procedente es negar pretensiones, ya que los actos administrativos demandado se encuentran ajustados a derecho.

Ministerio Público: no presentó concepto.

CONSIDERACIONES

No observa esta Sala irregularidades procedimentales que conlleven a decretar la nulidad parcial o total de lo hasta aquí rituado, y procederá en consecuencia a tomar una decisión de fondo en el presente litigio.

La UGPP propuso las excepciones que denominó “proceder legal de la entidad demandada”; “buena fe” y “prescripción”, las cuales, por tocar el fondo del asunto, quedarán subsumidas en el estudio que de este se realice.

Problemas jurídicos

1. ¿Demostró la señora Nelly Echeverry de Patiño los requisitos señalados en la ley y la jurisprudencia para ser acreedora de sustitución pensional en una cuota parte compartida de la pensión de invalidez que le fue otorgada en vida a su hija Martha Lucía Patiño Echeverry?

Si la respuesta anterior es positiva se deberá analizar:

2. ¿Se configuró la prescripción de las mesadas pensionales?

Lo probado

En la fijación del litigio se tuvieron como hechos relevantes en los que coincidían las partes los siguientes:

- La señora demandante radicó ante la UGPP reclamación administrativa mediante la cual solicitó el reconocimiento y pago de la cuota parte de la sustitución pensional de carácter compartida que le corresponde cancelar al ISS – patrono.
- La petición fue resuelta por la UGPP de manera negativa mediante Resolución RDP 033677 del 29 de agosto de 2017.
- Contra el anterior acto administrativo se interpuso el recurso de apelación, el cual se desató a través de Resolución RDP 042302 del 10 de noviembre de 2017, que confirmó la decisión inicial.

Se tiene probado en el expediente lo siguiente:

- A folio 13 reposa registro civil de nacimiento de la señora Martha Lucía Patiño Echeverry, el cual da cuenta que es hija de Nelly Echeverry y Joaquín Patiño León.
- A través de Resolución nro. 342 del 27 de septiembre de 2000, el Instituto del Seguro Social le reconoció a Martha Lucía Patiño Echeverry una pensión de invalidez a partir del 15 de agosto de 2000, en cuantía de \$1.055.937 (CD antecedentes administrativos).

- Mediante Resolución nro. 390 del 3 de septiembre de 2001, se modificó el artículo 1° de la Resolución nro. 342 de 2000, en el sentido de aumentar el valor de la mesada pensional a la suma de \$1.099.976, efectiva a partir del 1° de agosto de 2000 (CD antecedentes administrativos).
- Mediante Resolución nro. 001511 del 27 de junio de 2001, el Instituto del Seguro Social reconoció una pensión de invalidez de carácter compartida con el ISS patrono a favor de Martha Lucía Patiño Echeverry a partir del 15 de agosto de 2000, en cuantía de \$523.224 (CD antecedentes administrativos).
- El Registro Civil de Defunción de la señora Martha Lucía Patiño Echeverry indica que falleció el día 28 de septiembre de 2010 (fol. 14).
- Mediante Resolución nro. GNR 227938 del 28 de julio de 2015, la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, le reconoció a la señora Nelly Echeverry de Patiño con ocasión del fallecimiento de Martha Lucía Patiño Echeverry y con fundamento en la Resolución nro. 001511 de 2001, una sustitución pensional a partir del 22 de enero de 2012 por valor de \$1.084.548. Se consignó, además, en el acto administrativo, que había lugar a reconocer un retroactivo por la suma de \$45.763.877 (fols. 19 a 23).
- A través de Resolución nro. RDP 033677 del 29 de agosto de 2017, y teniendo como antecedente la Resolución nro. 342 del 27 de septiembre de 2000, la UGPP negó a la señora Echeverry Patiño el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento de Martha Lucía Patiño Echeverry, por no acreditarse la dependencia económica; decisión que fue confirmada con la Resolución nro. RDP 042302 del 10 de noviembre de 2017 (fols. 30 a 44).
- El informe ticket nro. 11263 que data del 10 de agosto de 2017 y que sirvió de fundamento para expedir las resoluciones demandadas, concluyó lo siguiente en relación con la dependencia económica de la demandante frente a la causante de la pensión:

*Atendiendo al resultado obtenido en las labores de verificación adelantadas dentro del presente caso, se concluye lo siguiente:
4.1. Teniendo en cuenta las labores de verificación en esta investigación, y de acuerdo a la entrevista suministrada por la solicitante por situaciones de salud de la causante, se dio una convivencia de tres (3) años, en la casa materna (solicitante) por cuestiones de cuidados médicos, ya que la causante residía en el municipio de Manizales - Caldas, con su núcleo familiar;*

Teniendo en cuenta lo anterior descrito, fue que se presentó una situación donde se daba un aporte económico como colaboración a su progenitora, por estar residiendo con ella, sin embargo la dependencia económica no era en su totalidad si no parcialmente, por cuanto son más hijos quienes le colaboran a la solicitante.

4.2. Igualmente se informa que en la actualidad la solicitante, cuenta con dos pensiones otorgadas, una por parte de la UGPP, adquirida por su trabajo, y la segunda por COLPENSIONES, dada por parte de la causante: igualmente cuenta con su lugar de residencia de su propiedad, del cual devenga dos arriendos.

4.3. Con relación a la extemporaneidad en la solicitud ante la UGPP, como lo manifiesta en su entrevista la solicitante se debió a que COLPENSIONES se demoró en la respuesta a la solicitud-y a la espera de que prosperara la misma, ya otorgada la pensión por parte de COLPENSIONES, se realiza la solicitud a la UGPP.

4.4. En cuanto a la no solicitud del auxilio funerario, no se realizó, ya que la causante era la titular del seguro exequial, asumiendo este seguro los respectivos gastos.

En virtud a los elementos de juicio con los que se cuenta al momento de la elaboración del presente informe, se indica que NO EXISTIÓ DEPENDENCIA ECONOMICA entre la señora MARTHA LUCIA PATIÑO ECHEVERRY (causante) y la señora NELLY ECHEVERRY DE PATIÑO (solicitante) al momento del fallecimiento de la causante.

➤ Reposa a folio 63 a 66 copia de la matrícula inmobiliaria nro. 103-9853 correspondiente a una casa de dos pisos construida en adobe con un solar, ubicada en el municipio de Anserma-Caldas. En este documento se indica que el derecho de dominio se adquirió por sucesión, y figuran como titulares de este la señora Nelly Echeverri de Patiño, con un 50%, y otras 10 personas entre quienes se dividió el otro 50% (fols. 63 a 65).

Primer problema jurídico

¿Demostró la señora Nelly Echeverry de Patiño los requisitos señalados en la ley y la jurisprudencia para ser acreedora de sustitución pensional en una cuota parte compartida de la pensión de invalidez que le fue otorgada en vida a su hija Martha Lucía Patiño Echeverry?

Tesis: La Sala defenderá la tesis que no se probó la dependencia económica que afirmó la demandante tenía de su hija Martha Lucía Patiño Echeverry, requisito necesario para reconocer la sustitución pensional al tenor de lo establecido en la Ley 100 de 1993.

La señora Nelly Echeverry de Patiño solicitó ante la entidad demandada, en calidad de madre de Martha Lucía Patiño Echeverry, la sustitución pensional de la pensión de invalidez que en vida disfrutaba su hija Martha Lucía, según Resoluciones 342 de 2000 y nro. 390 de 2001, la cual le fue negada mediante los actos administrativos enjuiciados al argumentarse que no se acreditó el requisito de la dependencia económica.

Debe la Sala señalar, que, con la finalidad de atender la contingencia derivada de la muerte, se previeron en la ley la pensión de sobrevivientes y la sustitución pensional, prestaciones encaminadas a suplir la ausencia repentina del apoyo económico que brindaba el afiliado a su grupo familiar y, por ende, evitar que su deceso se traduzca en un cambio sustancial de las condiciones mínimas de subsistencia de las personas beneficiarias de dicha prestación.

Por ello, aunque ambas figuras tienen la misma finalidad, la sustitución pensional es aquella prestación que se le otorga al núcleo familiar de un pensionado que fallece o del afiliado que cumple con los requisitos legalmente exigibles para pensionarse y muere; en cambio, la pensión de sobrevivientes es aquella prestación que se le otorga al núcleo familiar del afiliado no pensionado, que fallece sin cumplir con los requisitos mínimos para obtener la pensión.

No obstante derivarse ambas prestaciones de hechos diferentes, para su reconocimiento se deben acreditar los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993, específicamente el artículo 47, modificado por la Ley 797 de 2003, por ser la disposición vigente al momento del fallecimiento de la causante. Esta norma determina lo siguiente frente al tema:

ARTÍCULO 47. BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. <Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que

estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;

b) En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente superviviente, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de 20 años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión. Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a).

Si respecto de un pensionado hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a) y b) del presente artículo, dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

*<Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible> En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo. Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal pero hay una separación de hecho, la compañera o compañero permanente podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al literal a en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá a la cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente;*

c) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuando hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993;

d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de este;

e) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste. (Aparte condicionado por la Corte Constitucional)

PARÁGRAFO. *Para efectos de este artículo se requerirá que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil.*

El literal d) de la norma transcrita consagra que podrán ser beneficiarios de la sustitución pensional a falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, los padres del causante, siempre y cuando dependan económicamente de este.

Esa dependencia económica, que en principio la norma consagró como total y absoluta, fue objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional mediante sentencia C-111 de 2006, la cual declaró exequible los literales d) de los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993, modificados por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, salvo la expresión “de forma total y absoluta”, que declaró inexecutable.

El Alto Tribunal Constitucional indicó que tal frase se apartó de la Carta Política, en especial de los principios de solidaridad y de los derechos a la vida digna, mínimo vital, tercera edad y familia, al expresar lo siguiente:

25. (...) La decisión adoptada por el legislador frente a los padres delcausante a pesar de ser conducente y adecuada para el logro de un fin constitucional válido, como lo es el correspondiente a la preservación económica y financiera del fondo mutual que asegura el reconocimiento y pago de las prestaciones que surgen de la seguridad social, desconoce el principio constitucional de proporcionalidad, pues dicha medida legislativa sacrifica los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana, y los deberes que le incumben al Estado de solidaridad y protección integral de la familia, que en términos constitucionales se consideran más importantes en defensa y protección del Estado Social de Derecho.

Por lo anterior, la Corte declarará inexecutable la expresión: “de forma total y absoluta” prevista en la disposición acusada, para que, en su lugar, sean los jueces de la República quienes en cada caso concreto determinen si los padres son o no autosuficientes económicamente, para lo cual se deberá demostrar la subordinación material que da fundamento a la pensión de sobrevivientes prevista en la norma legal demandada.

26. Para el efecto, es indispensable comprobar la imposibilidad de mantener el mínimo existencial que les permita a los padres subsistir de manera digna, el cual debe predicarse de la situación que éstos tenían al momento de fallecer su hijo. En este contexto, es innegable que la dependencia económica siempre supondrá la verificación por parte de los progenitores de un criterio de necesidad, de sometimiento o sujeción al

auxilio sustancial recibido del hijo, que no les permita, después de su muerte, llevar una vida digna con autosuficiencia económica.

De ahí que, si se acredita que los padres del causante no tenían una relación de subordinación material, en términos cualitativos, frente al ingreso que en vida les otorgaba su hijo, en aras de preservar su derecho al mínimo vital, es claro que no tienen derecho a la pensión de sobrevivientes, pues se entiende que gozan de independencia económica para salvaguardar dicho mínimo existencial.

En este contexto, se han identificado por la jurisprudencia un conjunto de reglas que permiten determinar si una persona es o no dependiente,¹ a partir de la valoración del denominado mínimo vital cualitativo, o lo que es lo mismo, del conjunto de condiciones materiales necesarias para asegurar la congrua subsistencia de cada persona en particular. Estos criterios se pueden resumir en los siguientes términos:

1. Para tener independencia económica los recursos deben ser suficientes para acceder a los medios materiales que garanticen la subsistencia y la vida digna.²

2. El salario mínimo no es determinante de la independencia económica.³

3. No constituye independencia económica recibir otra prestación.⁴ Por ello, entre otras cosas, la incompatibilidad de pensiones no opera en tratándose de la pensión de sobrevivientes como lo reconoce expresamente el artículo 13, literal j), de la Ley 100 de 1993.⁵

4. La independencia económica no se configura por el simple hecho de que el beneficiario esté percibiendo una asignación mensual o un ingreso adicional.⁶

5. Los ingresos ocasionales no generan independencia económica. Es necesario percibir ingresos permanentes y suficientes.⁷

¹ Sobre la materia se acoge el concepto proferido por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, del pasado 19 de agosto de 2004, Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Radicación No. 1579.

² Sentencia T-574 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

³ Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

⁴ Sentencia T-281 de 2002. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵ Dispone la norma en cita: "Ningún afiliado podrá recibir simultáneamente pensiones de invalidez y de vejez"

⁶ Sentencias T-574 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y T- 996 de 2005. (M.P. Jaime Córdoba Triviño). Del mismo modo, la Corte Suprema de Justicia ha dicho:

"Fungiendo la Corte como juez de segunda instancia, además de las consideraciones expuestas en sede de casación, es pertinente acotar que respecto del argumento del Tribunal para colegir que el demandante disponía de medios económicos suficientes para su subsistencia por recibir de manera ocasional \$20.000 o \$ 25.000 semanales y por estar percibiendo su cónyuge un salario mínimo legal mensual, no es más que una suposición del juzgador, pues ello no conduce necesariamente a concluir que esta persona sea autosuficiente económicamente, como erradamente lo concluyó. (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Radicación No. 22.132. Sentencia del 11 de mayo de 2004. Magistrado Ponente: Carlos Isaac Nader).

⁷ Sentencia T-076 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y Auto 127A de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

6. Poseer un predio no es prueba suficiente para acreditar independencia económica.⁸ (...)”

La inexequibilidad de la expresión “de manera total y absoluta”, se dio bajo el entendido que serán los jueces quienes en cada caso concreto determinen si los padres son o no autosuficientes económicamente; debiéndose, eso sí, demostrar la subordinación material de la prestación periódica.

Así mismo, la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de unificación del 12 de abril de 2018, radicado 81001-23-33-000-2014-00012-01(1321-15) CE-SUJ2-010-18, analizó el tema del reconocimiento de una pensión de sobrevivientes a la progenitora de un soldado regular, y explicó sobre el requisito de la dependencia económica de que trata la Ley 100 de 1993 lo siguiente:

228. En ese orden, la medida está orientada a constatar la suficiencia o no de recursos del núcleo familiar de manera que se les asegure una vida en condiciones dignas. No obstante, esto no conlleva la necesidad de demostrar que se carece por completo de recursos, pues tal interpretación desconoce el principio de proporcionalidad, al sacrificar derechos de mayor entidad, como los del mínimo vital y el respeto a la dignidad humana y los postulados constitucionales de solidaridad y protección integral a la familia.

229. En el mismo sentido, la Sección Segunda de esta Corporación⁹ entendió la dependencia económica «como aquella situación de subordinación a que se halla sujeta una persona respecto de otra en relación con su “modus vivendi”. Relación de dependencia dentro de la cual deberá observarse, por parte del beneficiado o amparado, una conducta sensata, eso sí, acorde con la dignidad humana pero desprendida de ostentación o suntuosidad alguna. [...]».

230. Frente a esta figura, la Corte Constitucional en sentencia C-066 de 2016 reiteró: «[...] (i) la falta de condiciones materiales mínimas en cabeza de los beneficiarios del causante de la pensión de sobrevivientes, para auto-proporcionarse o mantener su subsistencia; (ii) la presencia de ciertos ingresos no constituye la falta de la misma, ya que tan solo se es independiente cuando el solicitante puede por sus propios medios mantener su mínimo existencial en condiciones dignas».

231. En estos términos, es claro que la dependencia económica no puede asumirse desde la óptica de la carencia total de recursos económicos, sino en la falta de condiciones

⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, fallo del 9 de abril de 2003. Radiación No. 21.360.

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 22 de noviembre de 2012. Radicación: 05001-23-31-000-2006-03456-01 (0448-2012), Actor: Piedad del Socorro Mejía González.

materiales mínimas para la subsistencia. Es de anotar que dicho concepto debe ser analizado en armonía con los postulados constitucionales y legales que enmarcan la seguridad social, tales como la protección especial a las personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

Finalmente, en providencia más reciente, 28 de febrero de 2020, radicado 25000-23-42-000-2013-06843-01(0121-17), la Sección Segunda – Subsección A del Máximo Tribunal Administrativo sobre este mismo tema indicó:

En Sentencia C-066 de 2016 ya reseñada, la Corte Constitucional insistió en que: «[...] (i) la falta de condiciones materiales mínimas en cabeza de los beneficiarios del causante de la pensión de sobrevivientes, para auto-proporcionarse o mantener su subsistencia; (ii) la presencia de ciertos ingresos no constituye la falta de la misma, ya que tan solo se es independiente cuando el solicitante puede por sus propios medios mantener su mínimo existencial en condiciones dignas».

En estos términos, es claro para la subsección que la dependencia económica no puede asumirse desde la óptica de la carencia total de recursos económicos, sino en la falta de condiciones materiales mínimas para la subsistencia. Es de anotar que dicho concepto conforme se estudió en precedencia, debe ser analizado en armonía con los postulados constitucionales y legales que enmarcan la seguridad social, tales como la protección especial a las personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

Fueron allegados al expediente para demostrar la dependencia económica de la actora con su hija causante lo siguiente:

Copia de una historia clínica de la accionante expedida por Oncólogos de Occidente el 23 de enero de 2012, en la cual se evidencia que hay unos diagnósticos de un tumor maligno del borde de la lengua, uso de anticoagulantes por largo tiempo y fibrilación y aleteo auricular.

Otra historia clínica de la IPS Clínica Roque Armando López Álvarez del 2 de enero de 2018, que menciona como enfermedades de la actora hipertensión esencial (primaria), otros trastornos del equilibrio de los electrolitos y de los líquidos no clasificados, anemia por deficiencia de hierro sin otra especificación, infección vías urinarias sitio no especificado (fols. 51 a 59).

Reposa certificación expedida por la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que informa que la demandante está afiliada a la Nueva EPS por el régimen contributivo (fol.1 C.3).

Se allegó una constancia del Banco Popular de fecha del 20 de septiembre de 2017, en la cual se informa que la señora Nelly Echeverry de Patiño tiene una obligación con esa entidad bancaria por valor de \$2.292.506 (fol. 60)

También está en el expediente una copia del certificado de matrícula inmobiliaria nro. 103-9853, que demuestra que la accionante es dueña del 50% de una casa de habitación de dos pisos ubicada en el municipio de Anserma-Caldas.(fol. 63).

En el interrogatorio de parte pedido por la UGPP, la señora Echeverry de Patiño declaró: Que tenía 89 años¹⁰ y era viuda. Que tiene 7 hijos, una fallecida, y que todos son independientes y viven por sus propios medios. Que vivió toda la vida con su hija Martha Lucía Patiño Echeverry, hasta el momento de su fallecimiento que se produjo en el año 2010, y que era ella quien llevaba toda la obligación de la casa. Que percibe una pensión del FOPEP hace más o menos 20 años; y que tiene vivienda propia porque su esposo se la dejó cuando murió, de la que recibe un canon de arrendamiento por un valor aproximado de \$300.000.

Se conoce, además, que Colpensiones le otorgó a la demandante a partir del 22 de enero de 2012 una sustitución pensional por el fallecimiento de su hija, cuya mesada para el año 2015 ascendía a la suma de \$1.084.548. Y que se le reconoció un retroactivo por valor de \$45.763.877.

Debe en primer momento señalar esta Sala, que, si bien se demostró con las historias clínicas allegadas la situación de salud de la actora, y con los certificados de deuda, su situación financiera, no se observa que se haya cumplido con la carga probatoria encaminada a demostrar el aporte económico que en vida obtenía de su hija, que es la prueba fundante que permitiría analizar la variación en las condiciones de vida que tuvo la demandante a raíz del fallecimiento de la causante de la prestación.

Si bien en el interrogatorio de parte, la actora manifiesta que su hija "llevaba la obligación de la casa", no se hace ningún esfuerzo probatorio para señalar en qué consistía esa "obligación", es decir, a qué montó ascendía, la periodicidad, qué gastos se cubrían con

¹⁰ La diligencia se realizó en el mes de noviembre de 2020

ese dinero, en fin, una serie de datos que hubieran permitido concluir la variación en las condiciones materiales de vida de la demandante.

Aunado a lo anterior, no puede pasar por alto este Tribunal que, pese a que la accionante es una persona de edad avanzada con padecimientos de salud, no presenta una carencia absoluta de recursos, ya que la señora Echeverry de Patiño tiene una pensión reconocida por el FOPEP, aunque no se conoce el monto; pero además que le fue reconocida la sustitución pensional por parte de Colpensiones a través de Resolución nro. 001511 del 2001, la cual ascendía a una mesada por valor de \$1.084.548, para el año 2015; y que está afiliada al sistema de salud a través del régimen contributivo.

Tampoco tiene cabida el argumento expuesto por la parte actora, en el sentido que, si Colpensiones reconoció una sustitución pensional, es porque es clara la dependencia económica que había entre la demandante y su hija, para esta Sala esa situación no puede ser tenida como una verdad absoluta; y por lo contrario, lo que por lo contrario sirve es para demostrar otros ingresos para su congrua subsistencia, pero lo más importante, es que no puede esperar que esta afirmación sea suficiente para no haber hecho o cumplido con su esfuerzo que la carga de la prueba le obligaba, esto es, para el caso de marras, la dependencia económica con su hija.

Conclusiones

Al no haberse demostrado en este proceso la dependencia económica que tenía la señora Nelly Echeverry de Patiño en relación con su hija Martha Lucía Patiño Echeverry, no es posible acceder a las pretensiones de la demanda, ya que no se demostró el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993.

En consecuencia, se declararán probadas las excepciones denominadas como “proceder legal de la entidad” y “buena fe”.

Costas

Conforme al artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, al no observarse una ausencia absoluta del derecho de la demandante, se abstendrá este Tribunal de imponer costas.

En mérito de lo expuesto, **LA SALA PRIMERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

FALLA

PRIMERO: DECLARAR PROBADAS las excepciones propuestas por la UGPP denominadas como “proceder legal de la entidad” y “buena fe”, dentro del proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instauró **NELLY ECHEVERRY DE PATIÑO** contra **LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, según lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

TERCERO: SIN COSTAS por lo brevemente expuesto.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere, y **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

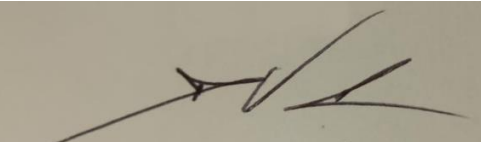
Sentencia proferida en Sala de Decisión realizada el 24 de junio de 2021 conforme Acta n°034 de la misma fecha.



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado



PATRICIA VARELA CIFUENTES
Magistrada

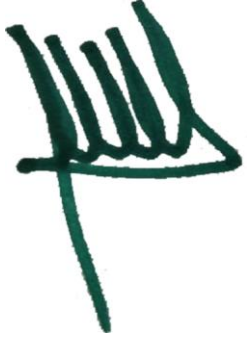


DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 112 del 29 de junio de 2021. Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

Manizales, veintiocho (28) de junio de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO No.	17-001-23-33-000-2019-00020-00
CLASE	REPETICIÓN
ACCIONANTE	INDUSTRIA LICORERA DE CALDAS
ACCIONADO	MANUEL ALBERTO SOTO SALAZAR, JAVIER LONDOÑO ARANGO Y HERNÁN SANABRIA CASTAÑO.

Al haberse recaudado las pruebas decretadas y al ser objeto de la sentencia pronunciarse sobre las declaraciones de parte de los demandados, y al hacerse innecesario en el presente caso realizar audiencia de alegaciones y juzgamiento, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹, córrase traslado a las partes y al Ministerio Público por el término de diez (10) días para que presenten sus alegatos de conclusión.

Notifíquese por estado electrónico a las partes, a las cuales se les enviará una vez surtido éste, mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del C.P.A.C.

Se advierte a las partes que para efectos del proceso, el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es el sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co; y que toda documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

¹ También C.P.A.C.A

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 112 del 29 de junio de 2021. Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes followed by a horizontal base and a long vertical tail.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

Firmado Por:

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
DESPACHO 1 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CALDAS**

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:

207c0b12d44cef0b871d1fda598bc6dba576ea67668248b9395d8c4c245e9c88

Documento generado en 28/06/2021 11:10:02 AM

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
SALA PRIMERA DE DECISIÓN
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

Manizales, veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO No.	17-001-23-33-000-2019-00193-00
CLASE	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACCIONANTE	OSCAR EDUARDO BAÑOL CANO
ACCIONADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

Procede la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas a dictar sentencia de primera instancia, dentro del proceso que por el medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promueve **OSCAR EDUARDO BAÑOL CANO** contra **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP PRETENSIONES**

Se suplica por la parte actora que se hagan los siguientes pronunciamientos:

- Se declare la existencia del silencio administrativo negativo respecto del recurso de reconsideración interpuesto el 28 de septiembre de 2017 en contra de la liquidación oficial nº RDO -2017-02334 del 21 de julio de 2017.
- Declarar la nulidad del acto ficto o presunto contentivo del silencio administrativo negativo producido con respecto al recurso de reconsideración.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho solicita:

- Se ordene dejar sin efectos jurídicos la liquidación oficial nº RDO -2017-02334 del 21 de julio de 2017, ordenando el cobro de las obligaciones establecidas en la misma.
- Se condene en costas y en agencias en derecho a la UGPP.

HECHOS

- La UGPP el 21 de julio de 2017 profirió la liquidación oficial n° RDO -2017-02334 a Oscar Eduardo Bañol Cano.
- El 28 de septiembre de 2017 el señor Bañol Cano presentó recurso de reconsideración frente a la Liquidación oficial, sin que la administración hubiere proferido respuesta alguna.
- La UGPP adelantó un proceso de cobro coactivo contra el señor Bañol Cano, dentro del cual se ordenó el embargo de una cuenta bancaria del mismo.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

A su juicio, indica como normas transgredidas los artículos 2, 4, 29 y 209 de la Constitución Política; artículos 56, 57, 58, 62, 67, 69, 72 y 93 de la Ley 1437 de 2011; artículo 566-1 del Estatuto Tributario.

Arguye que el recurso de reconsideración no fue resuelto por la administración, toda vez que nunca le fue notificado el acto administrativo por medio del cual se le daba respuesta al mismo.

De otro lado, manifiesta que al ser el señor Bañol Cano rentista de capital, y como tal, no está obligado al pago de parafiscales, toda vez que no puede ser asimilado a un trabajador independiente que presta un servicio de manera personal.

Para apoyar sus argumentos, transcribe apartes de la normativa que considera vulnera al igual que jurisprudencia relacionada con el debido proceso y la debida notificación de los actos administrativos.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

UGPP: Se opuso a todas y cada una de las pretensiones.

Como excepciones propone las que denomina:

Caducidad: la entidad argumenta que teniendo en cuenta que el recurso de reconsideración fue resuelto mediante la Resolución n° RDC 2019-00741 del 1 de agosto de 2018 y notificada por edicto fijado el 30 de agosto de 2018 y desfijado el 12 de septiembre de 2018, es claro que la demanda se presentó por fuera de término.

Como razones de defensa esgrime que, contrario a lo aseverado por el actor en la demanda, la UGPP dio respuesta al recurso de reconsideración a través de la Resolución n° RDC-2018-00741 del 1 de agosto de 2018, enviándole la correspondiente citación para la notificación personal mediante correo certificado la cual fuera recibida en la dirección informada por el contribuyente, y en la cual le fue notificada la liquidación oficial el 11 de agosto de 2018; al no haberse presentado el actor dentro del término legal se procedió a notificar por edicto la resolución en mención, el cual se fijó 30 de agosto de 2018 desfijándose el 12 de septiembre de ese año.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte Demandante: manifiesta que se ratifica en cada uno de los argumentos expuestos en la demanda. Solicitando se acceda a las pretensiones.

Parte demandada:

UGPP: esgrime que los actos administrativos demandados fueron expedidos conforme a la ley, por lo que las pretensiones de la parte actora deben ser negadas.

Ministerio Público: guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

No observando ésta Sala irregularidades procedimentales que conlleven a decretar la nulidad parcial o total de lo hasta aquí rituado procederá en consecuencia a tomar una decisión de fondo en el presente litigio.

Se debe señalar, que la excepción de caducidad, fue resuelta en su oportunidad procesal.

Problema Jurídico

¿Hay lugar a declarar silencio administrativo por haberse probado que la UGPP, no notificó dentro de la oportunidad legal el recurso de reconsideración interpuesto por el actor, contra la liquidación oficial No RDO -2017-02334 del 21 de julio de 2017?

En caso positivo,

¿Cuál es el restablecimiento del derecho que se debe reconocer a favor del actor?

¿Al dedicarse el actor como persona independiente a rentista de capital, está obligado a realizar aportes al sistema de pensiones?

LO PROBADO

Se encuentra probado dentro del cartulario:

- La UGPP el 21 de julio de 2017 profirió Liquidación Oficial n° RDO -2017-02334 contra el señor Bañol Cano por omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión, y se sancionó por conducta omisiva. Fol. 28 a 42, C.1)
- Mediante correo certificado enviado a la carrera 5 n° 12-43 de la ciudad de Anserma Caldas, le fue notificado el 31 de julio de 2017 al señor Bañol Cano la Liquidación Oficial n° RDO -2017-02334 del 21 de julio de 2017 (Fol. 24 a 27, C.1)
- El 28 de septiembre de 2017 el señor Oscar Bañol Cano interpuso recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial n° RDO -2017-02334 del 21 de julio de 2017 (Fol. 20 a 23, C.1)
- La UGPP el 1 de agosto de 2018 profirió la Resolución n° RDC-2018-00741 mediante la cual resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la Liquidación Oficial n° RDO -2017-02334 del 21 de julio de 2017 (CD obrante a Fol. 92, C.1)
- El 11 de agosto de 2018 la UGPP mediante oficio enviado por correo certificado, citó al actor para notificarle la Resolución n° RDC-2018-00741 del 21 de julio de 2017, en forma personal a la dirección carrera 5 n° 12-43 de la ciudad de Anserma –Caldas, misma que se envió para notificar la Liquidación Oficial de Revisión. (CD obrante a Fol. 92, C.1)
- Transcurridos 10 días después de la citación, la UGPP fijó edicto desde el 30 de agosto de 2018 al 12 de septiembre de ese año, en el que indicaba que notificaba la Resolución No RDC-2018-00741 al actor. (CD obrante a Fol. 92, C.1)

Solución al problema jurídico.**Marco jurídico**

Frente al procedimiento para determinación liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social, vigente a la fecha de la expedición de los actos administrativo estaba regulado por el art. 179 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, el cual establece lo siguiente:

PROCEDIMIENTO APLICABLE A LA DETERMINACIÓN OFICIAL DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR LA UGPP. *Previo a la expedición de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, la UGPP enviará un Requerimiento para Declarar o Corregir o un Pliego de Cargos, los cuales deberán ser respondidos por el aportante dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación. Si el aportante no admite la propuesta efectuada en el Requerimiento para Declarar o Corregir o en el Pliego de Cargos, la UGPP procederá a proferir la respectiva Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, dentro de los seis (6) meses siguientes, si hay mérito para ello.*

Contra la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción procederá el Recurso de Reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción. La resolución que lo decida se deberá proferir y notificar dentro del año siguiente a la interposición del recurso.

PARÁGRAFO. Las sanciones por omisión e inexactitud previstas en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 no serán aplicables a los aportantes que declaren o corrijan sus autoliquidaciones con anterioridad a la notificación del requerimiento de información que realice la UGPP.

Ahora, para efecto del procedimiento no expresamente señalado en la normativa anterior, es aplicable lo señalado en el Libro V, Títulos I, IV, V y Vi, del Estatuto Tributario, en consecuencia, frente a la forma de notificar los actos de liquidación, y los recursos que resuelven recursos de reconsideración, se aplica el art. 565 del Estatuto Tributario. El cual establece:

ARTICULO 565. FORMAS DE NOTIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS. *Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones*

administrativas, deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.

Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir del día siguiente de la fecha de introducción al correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica.

<Inciso adicionado por el artículo 135 de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> El edicto de que trata el inciso anterior se fijará en lugar público del despacho respectivo por el término de diez (10) días y deberá contener la parte resolutive del respectivo acto administrativo.

Por su parte, el artículo 634 del Estatuto Tributario, regula los efectos de la no expedición del acto que decida el recurso, de la siguiente manera:

ARTICULO 734. SILENCIO ADMINISTRATIVO. *Si transcurrido el término señalado en el artículo 732, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el recurso no se ha resuelto, se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso, la Administración, de oficio o a petición de parte, así lo declarará.*

Es importante anotar desde ahora, que de probarse que, la UGPP no notificó dentro de la oportunidad legal la resolución que resuelve el recurso de reconsideración interpuesto por la parte actora, no conlleva a silencio administrativo negativo, sino positivo.

Ahora, para efectos de la oportunidad y forma de resolver el recurso de reconsideración tenemos que, la entidad tiene un año para resolver el recurso de reconsideración contado a partir de la presentación del escrito de recurso, y que en el evento de que la administración deje vencer el término para resolver, sin notificar el acto correspondiente, opera el fenómeno del silencio administrativo positivo.

Conforme al art. 565 del Estatuto Tributario, los actos de determinación y discusión se deberán notificarse personalmente o por edicto, para ello previamente se citará al contribuyente para que se presente personalmente, de no concurrir dentro de los 10 días siguientes a la introducción al correo de la citación, se notificará por edicto, que se fijará por un término de 10 días, realizado el anterior procedimiento se entiende debidamente notificado el acto para la administración.

Solución al Problema Jurídico No 1

Dentro del cartulario se encuentra probado que, el actor presentó el recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial n° RDO-2017-02334 del 21 de julio de 2017, el 28 de septiembre de ese año, por lo que la administración tenía hasta el 28 de septiembre de 2018 para notificar el acto que resolviera el recurso de reconsideración.

De las pruebas allegadas, a pesar de lo afirmado por la parte actora, se puede evidenciar que, el 1 de agosto de 2018 la UGPP- profirió la Resolución n° RDC-2018-00741 con la cual resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por el señor Bañol Cano contra la Liquidación Oficial n° RDO-2017-02334 del 21 de julio de 2017, y para su notificación acudió a lo establecido en el artículo 565 del E.T. la UGPP, esto es, envió la citación para la notificación personal a la carrera 5 n° 12-43 de Anserma - Caldas, por ser esta la dirección registrada por el actor, misma con la cual se notificó la liquidación oficial n° RDO-2017-02334 del 21 de julio de 2017, al no presentarse el demandante dentro de la oportunidad legal, esto es 10 días hábiles siguientes a la citación, procedió la UGPP a notificar la resolución en comento por edicto, el cual fuera fijado desde el 30 de agosto de 2018 al 12 de septiembre de 2018.

Así las cosas, resulta evidente para esta Sala de Decisión, conforme a lo probado y a la normativa en cita, que la UGPP notificó la Resolución n° RDC-2018-00741 del 1 de agosto de 2018, con la cual resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por el señor Bañol Cano contra la Liquidación Oficial n° RDO-2017-02334 del 21 de julio de 2017, el 12 de septiembre de 2018, esto es dentro del término del año que tenía la UGPP para notificar el acto.

Es importante resaltar, que la dirección a la que se envió la citación para notificar la resolución que resolvió el recurso de reconsideración, es la misma frente a la cual se notificó la Liquidación Oficial de Revisión No n° RDO-2017-02334 del 21 de julio de 2017, esto es, la dirección informada carrera 5 n° 12-43 de Anserma – Caldas, acto este último, que el actor manifestó haber conocido correctamente, sin que discutiera indebida notificación.

Conforme a lo anterior, no es posible declarar silencio administrativo alguno, pues la administración, en este caso la UGPP, notificó en la forma y en el tiempo señalado la resolución que resolvió el recurso de reconsideración.

Problema Jurídico No 2

Tesis: La sala considera que toda persona que obtenga ingresos por una actividad, sea esta independiente o dependiente, debe hacer aportes al sistema de pensiones:

Dijo el Consejo de Estado, en su Sección Segunda, en sentencia de fecha 26 de septiembre de 2009. Radicado número: 11001-03-25-000-2007-00036-00(0689-07), C.P. Victor Hernando Alvarado Ardila, hace un recuento normativo y jurisprudencial muy claro, donde se concluye que todo trabajador sea independiente o dependiente, está obligado a cotizar al sistema de seguridad social tanto de pensiones como de salud, dijo en esa ocasión el Consejo de Estado ,lo siguiente:

No es posible acceder a las pretensiones de la demanda de nulidad del Artículo 1 numeral 1.5 del Decreto 1931 de 2006 , pues se acompañan con el ordenamiento vigente. A esta conclusión arriba la Sala, luego de examinar que el imperativo de cotizar sin excepciones, tanto para el sistema de pensiones como para el de salud, no fue establecido primitivamente por el Decreto mencionado, sino que ya normas de orden superior al referido Decreto, han establecido reglas que en lo esencial coinciden con las previsiones del Decreto acusado. Dicho en breve, la obligación de cotizar para los dos sistemas no tiene origen en el Decreto acusado, sino que las propias previsiones de la Ley 100 de 1993, tal como fueron luego subrogadas por la Ley 797 de 2003, han impuesto la misma exigencia. Este cuerpo normativo, en especial el parágrafo 1º, del numeral 1º del artículo 15 de la Ley 100 de 1993, tal como fue modificado por el artículo 3º de la Ley 797 de 2003, fue demandado ante la Corte Constitucional, porque según el demandante, al establecer la afiliación obligatoria al sistema general de pensiones para “los trabajadores independientes”, se desconocen los artículos 2º, 25, 48 y 53 de la Constitución, por cuanto se les impone la misma obligación que a los trabajadores dependientes, se producirá un enriquecimiento sin causa del Sistema Pensional en cuanto se obliga a los trabajadores independientes a pagar por algo que seguramente no obtendrá, y que la norma está destinada a que los trabajadores independientes subsidien el sistema a favor de los dependientes. La Corte Constitucional en la Sentencia C 1089 de 2003, halló que la Ley demandada se ajustaba a la Constitución, porque el Legislador tenía una amplia potestad de configuración en esta materia. Al contrario de lo que sostiene el demandante en el caso que hoy atiende el Consejo de Estado, para la Corte Constitucional precisamente no podría aceptarse la potestad de libre configuración legislativa del Congreso, si la ley dejara al arbitrio de las personas afiliarse a sólo uno de los sistemas. Ello ocurriría si el legislador opta, “por ejemplo, por una regulación en virtud de la cual las personas pueden escoger entre afiliarse o no a la seguridad social, ese diseño sería inconstitucional por desconocer el carácter irrenunciable de la seguridad social”. Si se sigue lo dicho que el Decreto acusado, en tanto dispuso una modalidad de autoliquidación de los aportes, la que debe hacerse directamente en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y pagar vía Internet o utilizar la liquidación asistida y pagar mediante alguna de las modalidades señaladas en el numeral 3.2 del artículo 3º del Decreto 1465 de 2005, no creó ninguna nueva

obligación, sino que reguló la forma de cumplir las cargas que ya estaban establecidas por las Leyes precitadas. Como la Corte Constitucional, al juzgar la conformidad de las normas que impusieron la obligación de cotizar para ambos sistemas, encontró que esas leyes se ajustaban a la Constitución, no podría el Consejo de Estado determinar que el Decreto No. 1931 de 12 de junio 2006, por el cual se reguló la forma de cumplir con esa obligación, viola normas de orden superior, pues ninguna de las normas de la Carta Política que se ha enunciado como violadas, regula la modalidad de pago.

En consecuencia, como el actor asegura que es rentista de capital, esto lo hace un trabajador independiente, debe cotizar al sistema de pensiones.

Costas

Conforme al artículo 188 del CPACA, tal y como lo modificó la Ley 2080 de 2021, se condenará en costas a la parte demandante, en razón a que no se evidencia sustento jurídico alguno para sus pretensiones, además que, en atención a que debido a la demanda presentada la parte demandada, **UGPP** se vio en la necesidad de asumir el pago de honorarios, de gastos procesales, y de todos los gastos que se generan con un proceso judicial.

Las costas se liquidarán por la Secretaría de esta Corporación, conforme a los artículos 366 y siguientes del Código General del Proceso.

Se fijan agencias en derecho se tasan en un valor de \$945.000.00 M/CTE, a cargo de **OSCAR EDUARDO BAÑOL CANO** y a favor de la **UGPP**.

Por lo expuesto **LA SALA PRIMERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones incoadas por **OSCAR EDUARDO BAÑOL CANO** contra **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP PRETENSIONES**.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a cargo de **OSCAR EDUARDO BAÑOL CANO** cuya liquidación y ejecución se harán por la Secretaría de esta Corporación, conforme lo señalado por los artículos 366 y siguientes del Código General del Proceso.

Se fijan las agencias en derecho por valor de \$945.000.00 M/CTE.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere, y **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

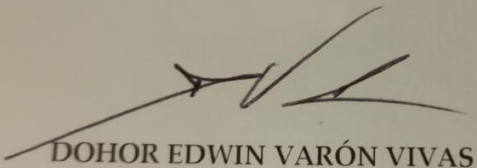
Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión Virtual celebrada el 24 de junio de 2021, conforme Acta n°034 de la misma fecha.



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado



PATRICIA VARELA CIFUENTES
Magistrada



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 112 del 29 de junio de 2021. Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes and a horizontal base, resembling the letters 'HJC'.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

Manizales, veintiocho (28) de junio de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO No.	17001-23-33-000-2019-00256-00
CLASE	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
ACCIONANTE	LUZ ELENA TORRES AMAYA Y MARÍA LUZ DARY OSORIO CASTRILLÓN
ACCIONADO	MUNICIPIO DE MANIZALES, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS - CORPOCALDAS

Ingresa a Despacho para decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, MUNICIPIO DE MANIZALES, contra la sentencia proferida el 10 de junio de 2021 dentro del expediente de la referencia.

El 21 de junio de 2021 por correo electrónico se interpuso por parte del Municipio de Manizales, recurso de apelación contra la sentencia proferida por este Tribunal el 10 de junio de 2021.

La sentencia se notificó por estado electrónico el 17 de junio de 2021, y conforme a la constancia secretarial visible a folio 283 el recurso fue interpuesto dentro de la oportunidad procesal.


Así las cosas, por ser procedente al tenor de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el artículo 322 del C.G.P., en el efecto suspensivo, **SE CONCEDE** el recurso de apelación interpuesto por el MUNICIPIO DE MANIZALES contra la sentencia proferida el día 10 de junio de 2021, dentro del medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos instaurado por **LUZ ELENA TORRES AMAYA Y MARÍA LUZ DARY OSORIO CASTRILLÓN** en contra del **MUNICIPIO DE MANIZALES, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS – CORPOCALDAS**.

Por la Secretaría de la Corporación procédase al escaneo del expediente una vez quede ejecutoriado el presente auto y **ENVÍESE** el expediente al H. Consejo de Estado para que se surta el trámite del recurso.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Maestrado

<p style="text-align: center;">TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS</p> <p>El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la partes por Estado Electrónico No. 112 del 29 de junio de 2021. Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.</p> <p>Manizales, _____</p>

<p>HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA Secretario</p>

Firmado Por:

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
DESPACHO 1 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CALDAS**

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: **980a7f2290361e671da1b9244ee6def7c901e525e361d2982d2d56d1846bd7c6**
Documento generado en 28/06/2021 11:42:50 AM

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