



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**

Popayán, treinta de abril de dos mil veinte

Magistrado ponente: **CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO**

Expediente: 19001 33 31 006 2014 00492 01
Actor: LUIS FELIPE VALENCIA MELENJE
Demandado: MUNICIPIO DE PURACÉ – UGPP - OTROS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Segunda Instancia

Decide la Sala el recurso de apelación impetrado por el municipio de Puracé, Cauca, contra la sentencia dictada el 8 de julio de 2016, en la audiencia inicial, por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán.

I. ANTECEDENTES

1. PARTE DEMANDANTE

LUIS FELIPE VALENCIA MELENJE
C.C. No. 10.525.265

2. PARTE DEMANDADA

MUNICIPIO DE PURACÉ

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

3. LA DEMANDA

La parte demandante, a través de apoderado, por medio del control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de la parte demandada, solicitó, en síntesis:

Que se declare la nulidad de los actos administrativos expedidos por el municipio de Puracé, Cauca, en los que se negó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación a su favor, a saber: Oficio No. 150 de 16 de abril de 2012 y el acto ficto por la no resolución del recurso de reposición contra el oficio anterior.

Que se declare la nulidad de los actos administrativos proferidos por la UGPP, en los cuales se negó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación a su favor, a

Expediente: 19001 33 33 006 2014 00492 01
Actor: LUIS FELIPE VALENCIA MELENJE
Demandado: MUNICIPIO DE PURACÉ – UGPP - OTROS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Segunda Instancia

saber: Resolución No. RDP 46280 de 13 de septiembre de 2013, Resolución No. RDP 48451 de 17 de octubre de 2013, Resolución No. RDP 49118 de 22 de octubre de 2013, Resolución No. RDP 01205 de 15 de enero de 2014, Resolución No. RDP 6271 de 24 de febrero de 2014 y Resolución No. RDP 06785 de 26 de febrero de 2014.

Que a título de restablecimiento del derecho:

Se ordene el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación a su favor, desde la fecha en que cumplió los requisitos de edad y de semanas cotizadas.

Se ordene la actualización de la primera mesada pensional.

Se condene al pago de las mesadas pensionales retroactivas, de las mesadas adicionales de cada año, de los incrementos legales, de los intereses moratorios, y de las agencias en derecho.

Hechos

El sustento fáctico de la demanda se reduce a lo siguiente:

El señor Luis Felipe Valencia Melenje, nació el 7 de agosto de 1950.

Prestó sus servicios a empresas privadas, donde efectuó aportes para pensión desde el 11 de octubre de 1974 hasta el 11 de abril de 1979, para un total de 3 años, 7 meses y 11 días.

Posteriormente, prestó sus servicios a entidades públicas, así:

Al departamento del Cauca, desde el 16 de noviembre de 1980 hasta el 12 de agosto de 1982, para un total de 1 año, 8 meses y 27 días.

Al municipio de Puracé, Cauca, desde el 1 de enero de 1983 hasta el 30 de diciembre de 1986, para un total de 4 años.

Al Ministerio de Obras Públicas Nacionales, desde el 5 de abril de 1989 hasta el 30 de junio de 1994, para un total de 5 años, 2 meses y 25 días.

Al municipio de Puracé, desde el 1 de marzo de 1996 hasta el 22 de julio de 2002, para un total de 6 años, 4 meses y 14 días.

En los períodos que sirvió al municipio de Puracé, Cauca, no fue afiliado a ninguna institución de seguridad social para los riesgos de vejez, invalidez o muerte.

Solicitó, el 10 de mayo de 2011, ante el municipio de Puracé, Cauca, el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, lo que fue negado por Oficio No. 150 de 16 de abril de 2012, contra el cual se interpuso recurso de reposición, que no ha sido resuelto, configurando un acto administrativo ficto.

Expediente: 19001 33 33 006 2014 00492 01
Actor: LUIS FELIPE VALENCIA MELENJE
Demandado: MUNICIPIO DE PURACÉ – UGPP - OTROS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Segunda Instancia

Luego, pidió, el 22 de agosto de 2013, ante la UGPP, el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, lo que fue negado en vía administrativa por la Resolución No. RDP 46280 de 13 de septiembre de 2013, confirmada al solventar el recurso de reposición por Resolución No. RDP 48451 de 17 de octubre de 2013, y al desatar el recurso de apelación por Resolución No. RDP 49118 de 22 de octubre de 2013.

Después, reclamó, el 20 de diciembre de 2013, nuevamente ante la UGPP, el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, adjuntando los tiempos de servicios y los bonos pensionales de las entidades empleadoras, lo que fue negado por Resolución No. RDP 01205 de 15 de enero de 2014, confirmada al resolver el recurso de reposición por Resolución No. RDP 6271 de 24 de febrero de 2014, y al despachar el recurso de apelación por Resolución No. RDP 06785 de 26 de febrero de 2014. *Fls. 75 y siguientes*

4. RECUENTO PROCESAL

La demanda fue presentada el 10 de diciembre de 2014, repartida al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, donde, previa corrección, se admitió y se ordenó su notificación a las entidades demandadas, como también a las personas que la A quo consideró tienen interés en este proceso: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES y DEPARTAMENTO DEL CAUCA, –folios 102 y siguientes, C. ppal.-.

5. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **municipio de Puracé, Cauca**, contestó la demanda a través de apoderado y en la oportunidad legal.

En la contestación, se opuso a las pretensiones elevadas, aceptó como cierto que el actor prestó sus servicios al municipio y que no se efectuaron aportes al sistema de seguridad social integral. En las razones de defensa, adujo que emitió los bonos pensionales y explicó que el reconocimiento de la pensión de vejez reclamada es de cargo de la UGPP. Planteó las excepciones de falta de legitimación en la causa y de prescripción. *Fls. 195 y siguientes*

El **departamento del Cauca**, contestó la demanda a través de apoderado y en la oportunidad legal.

En la contestación, se opuso a las pretensiones demandadas, aceptó como cierto que el actor prestó sus servicios al departamento, y dijo que no le constaban los demás hechos expuestos. En las razones de defensa, explicó el concepto y el procedimiento de las cuotas partes pensionales. Propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa, inexistencia del derecho, cobro de lo no debido y prescripción. *Fls. 133 y siguientes*

La **Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones**, contestó la demanda a través de apoderado y en la oportunidad legal.

En la contestación, se opuso a las pretensiones y sostuvo que no le constan los hechos expuestos. Planteó las excepciones de falta de agotamiento de la vía gubernativa, inexistencia de las obligaciones, falta de legitimación en la causa, prescripción e

Expediente: 19001 33 33 006 2014 00492 01
Actor: LUIS FELIPE VALENCIA MELENJE
Demandado: MUNICIPIO DE PURACÉ – UGPP - OTROS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Segunda Instancia

improcedencia del reconocimiento de intereses del artículo 141 de la Ley 100 de 1993. *Fls. 173 y siguientes*

La **UGPP**, contestó la demanda a través de apoderado y en la oportunidad legal.

En la contestación, se opuso a las pretensiones de la demanda y aceptó como ciertos la mayoría de los hechos. En las razones de defensa, observó que el actor es beneficiario del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y que, consecuentemente, se le debe aplicar el régimen pensional de la Ley 71 de 1988, reglamentada por el Decreto 2709 de 1994, pero que el demandante no cumple los requisitos para acceder a la pensión. Planteó las excepciones de inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido, ausencia de vicios en los actos administrativos y prescripción. *Fls. 200 y siguientes*

6. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO

En la audiencia inicial, ante la inexistencia de pruebas por practicar, se pasó a la etapa de alegaciones y se dictó la sentencia. *Fls. 256 y siguientes*

7. LA SENTENCIA APELADA

Se trata de la sentencia dictada el 8 de julio de 2016, por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, en la que se consideró y resolvió que el señor Luis Felipe Valencia Melenje tiene derecho a la pensión de jubilación, de conformidad con el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y en aplicación del régimen pensional de la Ley 71 de 1988, pensión a cargo del municipio de Puracé, Cauca, por ser la última entidad empleadora, que no efectuó los respectivos aportes. *Fls. 256 y siguientes*

8. EL RECURSO DE APELACIÓN

El **municipio de Puracé, Cauca**, apeló la decisión anterior en tiempo oportuno.

En el recurso dijo que en el plenario reposan las certificaciones de tiempos de servicios, así como los certificados necesarios para la expedición del respectivo bono pensional. De estos, dedujo que los aportes para pensión se efectuaron por la mayor parte del tiempo ante Colpensiones y ante la UGPP.

Respecto del tiempo de servicios prestado al municipio, indicó que los aportes se hacían a la caja de previsión municipal, y que por esta razón, se emitieron los certificados laborales para la expedición del bono pensional, los cuales obran en el proceso. Que en este sentido, debió imponerse el reconocimiento y pago de la pensión a la UGPP, y no al municipio.

Pidió que se revoque la sentencia y que, en su lugar, se ordene a la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión a la que tiene derecho el demandante. *Fls. 299 y siguientes*

TRÁMITE DE LA SEGUNDA INSTANCIA

Expediente: 19001 33 33 006 2014 00492 01
Actor: LUIS FELIPE VALENCIA MELENJE
Demandado: MUNICIPIO DE PURACÉ – UGPP - OTROS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Segunda Instancia

Interpuesto el recurso, se celebró la audiencia de conciliación que se declaró fracasada. En consecuencia, el recurso fue concedido y admitido y se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para presentar sus alegatos de conclusión en esta instancia.

La UGPP alegó, a folios 16 y siguientes, en el sentido que se confirme la sentencia. La Procuraduría 39 Judicial II para Asuntos Administrativos, conceptuó, a folios 21 y siguientes, que se modifique la sentencia, en el sentido que el ingreso base de liquidación de la pensión es el contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Los demás sujetos procesales no intervinieron en esta instancia.

II. CONSIDERACIONES

1. La competencia

El TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA es competente para conocer de este asunto en segunda instancia, de acuerdo al artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, porque se trata de resolver el recurso de apelación impetrado contra la sentencia dictada el 8 de julio de 2016, por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán.

2. Lo demostrado y el acto administrativo demandado

Con los elementos de prueba allegados, están demostrados los siguientes hechos:

El señor Luis Felipe Valencia Melenje, nació el 7 de agosto de 1950, según consta en su registro civil de nacimiento, a folio 86 del cuaderno principal.

Prestó sus servicios a empresas privadas, desde el 11 de octubre de 1974, en forma interrumpida, hasta el 11 de abril de 1979, para un total de 185,86 semanas, durante las cuales se efectuaron aportes para pensión al extinto Instituto de Seguro Social, hoy Administradora Colombiana de Pensiones, lo que se comprueba con la copia de la Historia Laboral, a folios 22 y siguientes, y 194 y siguientes del cuaderno principal.

Posteriormente, laboró en entidades públicas, así:

En el departamento del Cauca, desde el 16 de noviembre de 1980 hasta el 12 de agosto de 1982, para un total de 1 año, 8 meses y 27 días, durante los cuales se hicieron cotizaciones para pensión a la Caja de Previsión Departamental – Cajader, lo que se probó con los certificados laborales de expedición de bonos pensionales, a folios 25 y siguientes, y 150 y siguientes, junto con los certificados de tiempos de servicios y de factores salariales, a folios 28 y siguientes, del cuaderno principal.

En el municipio de Puracé, Cauca, desde el 5 de enero de 1983 hasta el 30 de diciembre de 1986, para un total de un poco menos de 4 años, durante los cuales no se efectuaron cotizaciones a ninguna entidad o fondo de previsión social, lo que se desprende de los certificados laborales de expedición de bonos pensionales, en los que el espacio para certificar tales cotizaciones aparece en blanco, a folios 39 y siguientes del cuaderno principal,

Expediente: 19001 33 33 006 2014 00492 01
Actor: LUIS FELIPE VALENCIA MELENJE
Demandado: MUNICIPIO DE PURACÉ – UGPP - OTROS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Segunda Instancia

lo que también fue ampliamente aceptado por el municipio en sus intervenciones en este proceso.

En el Instituto Nacional de Vías, desde el 5 de abril de 1989 hasta el 31 de diciembre de 1993 y desde el 1 de enero de 1994 hasta el 30 de junio de 1994, para un total de 5 años, 2 meses y 25 días, durante los cuales se realizaron las cotizaciones para pensión a Cajanal, según se demostró con los certificados de expedición de bonos pensionales, a folios 32 y siguientes del cuaderno principal.

Y, finalmente, en el municipio de Puracé, Cauca, desde el 5 de febrero de 1996 hasta el 15 de julio de 2002, para un total de 6 años, 4 meses y 14 días, durante los cuales tampoco se efectuaron cotizaciones a ninguna entidad o fondo de previsión social, lo que se desprende de los certificados laborales de expedición de bonos pensionales, en los que el espacio para certificar tales cotizaciones aparece en blanco, a folios 39 y siguientes del cuaderno principal, lo que también fue ampliamente aceptado por el municipio en sus intervenciones en este proceso.

El señor Luis Felipe Valencia Melenje, solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, ante el municipio de Puracé, Cauca, el 5 de octubre de 2011, lo que fue negado por Oficio No. 150 de 16 de abril de 2012, emitido por el alcalde municipal.

En este oficio, se consideró que el interesado tenía más de 60 años de edad y más de 20 años de servicios en entidades privadas y públicas, por lo que sería beneficiario de la pensión por aportes de la Ley 71 de 1988. Empero, se destacó que de esos tiempos de servicios no eran computables los prestados al mismo municipio de Puracé, Cauca, porque no se efectuaron cotizaciones para pensión. El oficio está a folio 6 del cuaderno principal.

Contra esta determinación, el señor Valencia Melenje, interpuso recurso de reposición, que reposa a folios 9 y siguientes, y que según se afirma en la demanda, así como se desprende del acervo probatorio, no ha sido resuelto.

Frente a lo anterior, el señor Luis Felipe Valencia Melenje, en contra de los actos mencionados del municipio de Puracé, Cauca, instauró una demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual fue inadmitida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Popayán, en auto de 30 de julio de 2013, en el que consideró que debía agotarse la vía gubernativa y vincularse al proceso judicial a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP. Esto se desprende de la copia de la conciliación extrajudicial y del auto que inadmitió la demanda, a folios 11 y siguientes del cuaderno principal. La demanda fue retirada, con aceptación del juzgado, por auto de 6 de agosto de 2013, según consta en el Sistema de Registro de Actuaciones Siglo XXI de esta jurisdicción, disponible en la página web de la Rama Judicial:

<https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=sVZhZOOEYFZDqT49cjMDVs5hzkU%3d>

Expediente: 19001 33 33 006 2014 00492 01
Actor: LUIS FELIPE VALENCIA MELENJE
Demandado: MUNICIPIO DE PURACÉ – UGPP - OTROS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Segunda Instancia

Enseguida, el señor Valencia Melenje, solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez ante la UGPP, el 26 de agosto de 2013, lo que fue negado por Resolución No. RDP 46280 de 13 de septiembre de 2013, confirmada al solventar el recurso de reposición por Resolución No. RDP 48451 de 17 de octubre de 2013, y al desatar el recurso de apelación por Resolución No. RDP 49118 de 22 de octubre de 2013.

En estas resoluciones se consideró que solo se acreditó el tiempo de servicios ante el departamento del Cauca, el cual resulta insuficiente para adquirir el derecho pensional, y que se hacía exigible que el interesado allegara los certificados de tiempos de servicios y de factores salariales de las otras entidades donde había laborado, para estudiar nuevamente su solicitud de pensión.

Después, el señor Luis Felipe Valencia Melenje, reclamó, nuevamente, el reconocimiento y pago de la pensión de vejez ante la UGPP, el 20 de diciembre de 2013, adjuntando los certificados de tiempos de servicios de las entidades empleadoras, lo que fue negado por Resolución No. RDP 01205 de 15 de enero de 2014, confirmada al resolver el recurso de reposición por Resolución No. RDP 6271 de 24 de febrero de 2014, y al despachar el recurso de apelación por Resolución No. RDP 06785 de 26 de febrero de 2014.

En estas resoluciones se consideró que el interesado es beneficiario del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, y que tenía cumplidos más de 60 años de edad, pero que no acreditó 20 años de servicios, por cuanto en los certificados del municipio de Puracé, Cauca, no se indicaba la entidad o fondo al que se hicieron las cotizaciones para pensión.

3. La sentencia de instancia y el cargo de la apelación

En contra de los actos administrativos, expreso y ficto, emanados del municipio de Puracé, Cauca, y de las resoluciones proferidas por la UGPP, el señor Luis Felipe Valencia, presentó la demanda de la referencia, la cual fue sentenciada por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, en el sentido de declarar la nulidad de aquellos, considerar que él tiene derecho la pensión por aportes de la Ley 71 de 1988, y de ordenar su reconocimiento y pago a cargo del municipio de Puracé, Cauca.

Inconforme con esta decisión, la entidad territorial apeló, con sustento en que expidió los certificados de tiempo de servicios para la emisión del bono pensional, y que las cotizaciones correspondientes al actor se efectuaron en su mayoría a la caja de previsión del departamento del Cauca y a Cajanal, hoy sucedidas por la UGPP, por lo que, en su sentir, a esta entidad le compete el reconocimiento y pago de la pensión de vejez reclamada. A la vez, el Ministerio Público ante esta Corporación, conceptuó que debe modificarse el ingreso base de liquidación de la pensión reconocida.

Para resolver lo anterior, la Sala corroborará que el señor Luis Felipe Valencia Melenje tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión por aportes, analizará el cargo de la apelación consistente en determinar la entidad competente para el reconocimiento de la

Expediente: 19001 33 33 006 2014 00492 01
Actor: LUIS FELIPE VALENCIA MELENJE
Demandado: MUNICIPIO DE PURACÉ – UGPP - OTROS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Segunda Instancia

prestación, y estudiará si es procedente la modificación propuesta sobre el ingreso base de liquidación de la pensión.

4. La causación de la pensión por aportes en este caso concreto

A lo largo del proceso, las partes concuerdan, y así se corrobora, que el señor Luis Felipe Valencia Melenje, nacido el 7 de agosto de 1950 –folio 86-, es beneficiario del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, porque a la fecha de su entrada en vigencia, el 1 de abril de 1994, cuando era empleado del orden nacional, tenía más de 40 años de edad.

En virtud de este régimen de transición, las partes y la Sala coinciden en que el señor Valencia Melenje es beneficiario del régimen pensional anterior contenido en la Ley 71 de 1988. Esta ley dispone en su artículo 7 que los empleados oficiales y trabajadores, tendrán derecho a una pensión de jubilación cuando cumplan los siguientes dos requisitos: i) 20 años o más de servicios, para lo cual se permite sumar los tiempos de servicios en el sector privado y en el sector público, y ii) 55 años o más de edad si es mujer o 60 años o más de edad si es hombre. Y quedó probado que el señor Luis Felipe Valencia Melenje alcanzó un poco de más de 20 años de servicios, computando los prestados al sector privado y público, y que cumplió 60 años de edad en agosto de 2010. Lo que significa que causó el derecho a la pensión por aportes de la Ley 71 de 1988.

5. La entidad encargada del reconocimiento de la pensión por aportes en este caso concreto

Sentado lo anterior, la discusión ante esta instancia radica en establecer cuál es la entidad obligada al reconocimiento y pago de la pensión. Al respecto, cabe decir que para los beneficiarios del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, esta ley no definió la entidad que debe reconocer la pensión. En consecuencia, la doctrina y la jurisprudencia, explican que la pensión debe ser reconocida por la entidad que debe aplicar el régimen pensional anterior:

Si se trata del régimen pensional privado, respecto de los empleadores que no estaban obligados a afiliarse al Seguro Social antes de la Ley 100, la pensión del régimen de transición debe ser reconocida por el respectivo empleador privado pagador de pensiones.

Si se trata del régimen del Seguro Social, la pensión del régimen de transición debe ser reconocida y pagada por el Instituto de Seguros Sociales.

Si se trata del régimen pensional del sector público, la pensión del régimen de transición debe ser reconocida por la entidad de previsión a la que estaba afiliado el servidor público cuando cumplió los requisitos de pensión, o en su defecto, la última entidad pública empleadora, según se determina en el artículo 75 del Decreto 1848 de 1969.

Expediente: 19001 33 33 006 2014 00492 01
Actor: LUIS FELIPE VALENCIA MELENJE
Demandado: MUNICIPIO DE PURACÉ – UGPP - OTROS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Segunda Instancia

Empero, si se trata del régimen pensional de la Ley 71 de 1988, denominada pensión por aportes, existe una disposición especial en el artículo 10 del Decreto 2709 de 1994, en los siguientes términos:

Artículo 10. Entidad de previsión pagadora. La pensión de jubilación por aportes será reconocida y pagada por la última entidad de previsión a la que se efectuaron aportes, siempre y cuando el tiempo de aportación continuo o discontinuo en ellas haya sido mínimo de seis (6) años. En caso contrario, la pensión de jubilación por aportes será reconocida y pagada por la entidad de previsión a la cual se haya efectuado el mayor tiempo de aportes.

La regla prevista en este artículo consiste entonces, en que la entidad encargada del reconocimiento y pago de la pensión por aportes, es la última a la cual se efectuaron los aportes o cotizaciones, siempre que se hayan realizado por un período, continuo o discontinuo, de seis años como mínimo. Si esta condición no se cumple, la entidad encargada del reconocimiento de la pensión por aportes, será aquella a la que se hicieron los aportes o cotizaciones por la mayor cantidad de tiempo. En ambos eventos, las demás entidades de previsión están obligadas a concurrir en el pago de la pensión, a través del trámite de las cuotas partes pensionales y/o sus semejantes los bonos pensionales de la Ley 100 de 1993.

Sobre esa disposición, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, encargada por la Constitución y la ley, de resolver los conflictos de competencia entre entidades administrativas, destaca que i) "*las hipótesis de la norma reglamentaria están definidas en torno a afiliación, aportes y cotizaciones a entidades de previsión públicas y al ISS*"; y que ii) "*es una regla especial de competencia para la "pensión por aportes", luego debe aplicarse de preferencia sobre las reglas generales que establecen y distribuyen las competencias para el reconocimiento y pago de las pensiones en el régimen de prima media con prestación definida.*" Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 15 de diciembre de 2016, radicado 2016 00224, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 27 de noviembre de 2017, radicado 2017 00134; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 24 de octubre de 2018, radicado 2018 00113

La Alta Corporación instruye entonces, que para la causación de la pensión por aportes se toman los tiempos de prestación de servicios en el sector privado y en el sector público, y que para establecer la entidad competente para su reconocimiento se tienen en cuenta los tiempos de aportación o de cotizaciones.

Bajo estos parámetros legales y jurisprudenciales, la Sala estima que la entidad encargada del reconocimiento y pago de la pensión por aportes del señor Luis Felipe Valencia Melenje, es la UGPP y no el municipio de Puracé, Cauca, como lo determinó la A Quo.

En efecto, el señor Luis Felipe Valencia Melenje, en razón de su vinculación con empresas privadas, efectuó aportes al ISS por un poco de más de 3 años, que actualmente son asumidos por Colpensiones; y con ocasión del tiempo de servicios al departamento del Cauca y al Instituto Nacional de Vías, hizo cotizaciones a la Caja Departamental de Previsión y a Cajanal, por un total de 6 años, 11 meses y 22 días, las cuales se trasladaron y comprometen

Expediente: 19001 33 33 006 2014 00492 01
Actor: LUIS FELIPE VALENCIA MELENJE
Demandado: MUNICIPIO DE PURACÉ – UGPP - OTROS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Segunda Instancia

hoy a la UGPP, que así lo asume en los actos administrativos cuestionados. De manera que en aplicación de la regla de competencia expuesta, las cotizaciones se efectuaron por una mayor cantidad de tiempo ante la UGPP, por lo cual es la entidad competente para el reconocimiento de la pensión por aportes del señor Valencia Melenje.

Para la Sala, el reconocimiento y pago de la pensión por aportes del actor no recae en el municipio de Puracé, Cauca, porque la normatividad de esta pensión tiene una disposición especial en cuanto a la entidad competente para su reconocimiento, cuya aplicación en este caso concreto es como acaba de exponerse. A la vez, esta norma especial desplaza el empleo de las reglas generales que para ese efecto se contemplan en el artículo 75 del Decreto 1848 de 1969, incluida aquella que regula que cuando el empleado no haya sido afiliado a una entidad o fondo de pensiones, esta prestación debe ser asumida por el empleador. Y para este caso en concreto, no constituye un precedente la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, invocada por la A quo, porque aborda el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes de un causante no afiliado al sistema de seguridad social en pensiones, lo que dista del reconocimiento de la pensión por aportes de que trata este proceso en los términos que se dejan expuestos.

Por estas razones, el cargo de la apelación prospera, y la sentencia será modificada en lo pertinente.

6. Del ingreso base de liquidación de la pensión por aportes en el caso concreto

Como se vio, en la sentencia se ordenó el reconocimiento y pago de la pensión por aportes a favor del actor, y se explicó que debía ser liquidada en el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios, con inclusión de los todos factores percibidos y que aparecen certificados en el plenario, a saber: asignación básica, prima de servicios, prima de vacaciones y prima de navidad. Esta forma de liquidación de la pensión, se sustentó en que el artículo 6 del Decreto 2709 de 1994, establece el ingreso base de liquidación para la pensión por aportes, y que si bien fue derogado por el artículo 24 del Decreto 1474 de 1997, este último decreto no es aplicable a este asunto.

Contra esta determinación, en el recurso de apelación del municipio de Puracé, Cauca, no se planteó un motivo de inconformidad concreto o de manera puntual. Empero, en el concepto del Ministerio Público, se adujo que debía ser modificada, en el sentido que, ante la derogatoria del artículo 6 del Decreto 2709 de 1994, debía aplicarse el ingreso base de liquidación previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Al respecto, la Sala estima, primeramente, que es competente para estudiar la determinación del ingreso base de liquidación, por las siguientes dos razones: i) porque analizar los elementos de edad, tiempo de servicios, monto, ingreso base de liquidación y factores salariales, que componen la pensión por aportes del señor Luis Felipe Valencia Melenje, constituye un presupuesto indispensable para resolver el cargo de la apelación atinente a si el municipio de Puracé, Cauca, tiene la obligación de reconocerla; de manera que el recurso de alzada interpuesto por esta entidad, implica la competencia de esta Sala de examinar el ingreso base de liquidación de la pensión; y ii) porque el concepto del Ministerio Público ataca

Expediente: 19001 33 33 006 2014 00492 01
Actor: LUIS FELIPE VALENCIA MELENJE
Demandado: MUNICIPIO DE PURACÉ – UGPP - OTROS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Segunda Instancia

el sustento normativo empleado en la sentencia recurrida, lo que amerita que esta Sala profundice en que la liquidación de la pensión del señor Luis Felipe Valencia Melenje se efectúe con aplicación de las normas pertinentes y vigentes.

En este orden de ideas, se tiene que, efectivamente, el artículo 6 del Decreto 2709 de 1994, establece el ingreso base de liquidación de la pensión por aportes y fue derogado por el artículo 27 del Decreto 1474 de 1997, que a su vez, fue declarado nulo en cuanto a esa precisa derogatoria, por sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, de 15 de mayo de 2014, radicado 2427-11. Lo que significa que mientras la derogatoria surtió efectos, el ingreso base de liquidación de la pensión por aportes se hacía, como lo afirmó el Ministerio Público, con aplicación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Y pese a que después el artículo 6 del Decreto 2709 de 1994 recobró vigencia en razón de la decisión contenciosa administrativa del 15 de mayo de 2014, actualmente, el ingreso base de liquidación de la pensión por aportes, que ahora solo se reconoce a los beneficiarios del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se determina con esta misma norma.

Esto es así, porque a los beneficiarios del régimen de transición invocado, como lo es el señor Luis Felipe Valencia, se les conserva el derecho a la aplicación del régimen pensional anterior en cuanto a la edad, tiempo de servicios y monto de la pensión, pero se aplica la Ley 100 de 1993 en cuanto al ingreso base de liquidación y el Decreto 1158 de 1994 en cuanto a los factores salariales que deben incluirse. Este criterio fue asentado en sentencias C 258 de 2013 y SU 230 de 2015 de la Corte Constitucional, y también en sentencia de unificación del Consejo de Estado, de 28 de agosto de 2018, radicado 2012 00143 01. En esta sentencia se consideró que el legislador, con ocasión del tránsito legislativo, y por razones de sostenibilidad financiera, unificó el ingreso base de liquidación para las personas beneficiarias del régimen de transición, el cual se calcularía según lo previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Además, se advirtió que este subregla jurisprudencial debe observarse en aquellos asuntos que se encuentren en discusión en vía administrativa y en vía judicial, como lo es el proceso de la referencia. Todo lo cual ya ha sido acogido por esta Sala de Decisión en diversos pronunciamientos.

Descendiendo al caso en concreto, tal como se dejó expuesto, el señor Luis Felipe Valencia Melenje es beneficiario del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, por lo que su situación pensional se regula por el régimen pensional anterior en cuanto a la edad, el tiempo de servicios y el monto de la prestación, pero, a diferencia de lo consignado por la A quo, y en concordancia con el concepto del Ministerio Público, se debe aplicar el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para la determinación del ingreso base de liquidación y el Decreto 1158 de 1994 respecto de los factores salariales a incluir.

Consecuentemente, se modificará la sentencia apelada, para que el ingreso base de liquidación se calcule en el promedio de lo recibido en los diez últimos años de servicios, con inclusión de los factores devengados que se encuentren previstos en el Decreto 1158 de 1994.

7. Conclusión

Expediente: 19001 33 33 006 2014 00492 01
Actor: LUIS FELIPE VALENCIA MELENJE
Demandado: MUNICIPIO DE PURACÉ – UGPP - OTROS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Segunda Instancia

De acuerdo con lo expuesto, se mantendrá el reconocimiento y pago de la pensión a favor del demandante, así como la indexación de la primera mesada pensional, como se ordenó en la sentencia apelada. Empero, se modificará, en el sentido que la entidad obligada al reconocimiento de la pensión es la UGPP y no el municipio de Puracé, Cauca, lo que implica que se anulen los actos administrativos expedidos por dicha entidad, y no los proferidos por el ente territorial como lo hizo la A quo. A la vez, el cambio de la entidad obligada, conlleva la modificación de la prescripción. La modificación se hará como sigue:

Declarar la nulidad de las resoluciones proferidas por la UGPP, en las que se negó el reconocimiento y pago de la pensión por aportes al señor Luis Felipe Valencia Melenje.

En consecuencia, y a título de restablecimiento del derecho, ordenar a la UGPP, que reconozca y pague, la pensión por aportes de que trata de la Ley 71 de 1988, a favor del señor Luis Felipe Valencia Melenje, desde cuando cumplió su estatus pensional, liquidada en el 75% del promedio de lo devengado en los diez últimos años de servicios, con inclusión de los factores salariales recibidos y que estén contemplados en el Decreto 1158 de 1994, según lo expuesto.

Ordenar a la UGPP, que indexe la primera mesada pensional, desde la fecha de retiro del servicio, el 15 de julio de 2002, hasta la fecha de consolidación del estatus pensional, el 7 de agosto de 2010.

Declarar la prescripción de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 26 de agosto de 2010. Esta determinación se adopta, porque la prescripción se debe contabilizar tomando la solicitud de reconocimiento pensional elevada el 26 de agosto de 2013 ante la UGPP –a folio 18 y anotada en la Resolución RDP 42680 de 13 de septiembre de 2013 a folio 49-. En la sentencia apelada no se decretó la prescripción de las mesadas, porque no se configuraba entre la fecha del estatus pensional y la solicitud de reconocimiento de la pensión presentada al municipio de Puracé, Cauca.

Mantener la orden de actualización de las sumas resultantes, según la fórmula usualmente empleada por la jurisprudencia, que deberá aplicarse mes a mes, como se explica en la sentencia apelada.

Negar las demás pretensiones de la demanda.

8. Costas

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dispone que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del procedimiento civil, contenidas actualmente en el artículo 365 del Código General del Proceso.

La Sala no condenará en costas, porque no se comprueba su causación en esta instancia.

Expediente: 19001 33 33 006 2014 00492 01
Actor: LUIS FELIPE VALENCIA MELENJE
Demandado: MUNICIPIO DE PURACÉ – UGPP - OTROS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Segunda Instancia

Además, la Sala entiende que en razón del recurso de apelación interpuesto por el municipio de Puracé, Cauca, se modificará la sentencia precisamente en cuanto a que esta no es la entidad que debe reconocer la pensión del demandante, por lo cual revocará la condena en costas que se le impuso al municipio en la primera instancia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo del Cauca, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la Ley

F A L L A

PRIMERO: Modificar los numerales primero a sexto y el octavo de la parte resolutive de la sentencia dictada el 8 de julio de 2016, en la audiencia inicial, por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, en el asunto de la referencia, los cuales quedarán así:

- 1. Declarar la nulidad de la Resolución No. RDP 46280 de 13 de septiembre de 2013, Resolución No. RDP 48451 de 17 de octubre de 2013, Resolución No. RDP 49118 de 22 de octubre de 2013, Resolución No. RDP 01205 de 15 de enero de 2014, Resolución No. RDP 6271 de 24 de febrero de 2014 y Resolución No. RDP 06785 de 26 de febrero de 2014, proferidas por la UGPP, en las que se negó el reconocimiento y pago de la pensión por aportes al señor Luis Felipe Valencia Melenje.*
- 2. En consecuencia, y a título de restablecimiento del derecho, ordenar a la UGPP, que reconozca y pague, la pensión por aportes de que trata de la Ley 71 de 1988, a favor del señor Luis Felipe Valencia Melenje, identificado con C.C. No. 10.525.265, desde cuando cumplió su estatus pensional el 7 de agosto de 2010, liquidada en el 75% del promedio de lo devengado en los diez últimos años de servicios, con inclusión de los factores salariales recibidos y que estén contemplados en el Decreto 1158 de 1994, según lo expuesto.*
- 3. Ordenar a la UGPP, que indexe la primera mesada pensional, desde la fecha de retiro del servicio del señor Luis Felipe Valencia Melenje, el 15 de julio de 2002, hasta la fecha de consolidación del estatus pensional, el 7 de agosto de 2010.*
- 4. Declarar la prescripción de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 26 de agosto de 2010, según lo expuesto.*
- 5. Mantener la orden de actualización de las sumas resultantes, según la fórmula usualmente empleada por la jurisprudencia, que deberá aplicarse mes a mes, como se explica en la sentencia apelada.*
- 6. Negar las demás pretensiones de la demanda.*

Expediente: 19001 33 33 006 2014 00492 01
Actor: LUIS FELIPE VALENCIA MELENJE
Demandado: MUNICIPIO DE PURACÉ – UGPP - OTROS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Segunda Instancia

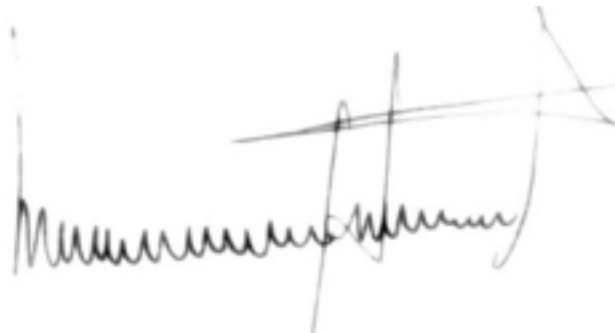
SEGUNDO: Revocar la condena en costas impuesta al municipio de Puracé, Cauca, en el numeral décimo de la parte resolutive de la sentencia dictada el 8 de julio de 2016, en la audiencia inicial, por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, en el asunto de la referencia, según lo expuesto.

TERCERO: Sin condena en costas en esta instancia, según lo expuesto.

CUARTO: Devuélvase al Juzgado de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y ARCHÍVESE

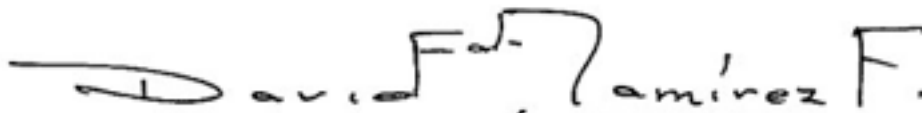
Los Magistrados



CARLOS H. JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO