



## Sentencia 01023 de 2017 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D. C., 2 de febrero de 2017

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho.
Radicación:	680012331000201101023 01.
Interno:	2951-2014.
Actor:	Rafael Aurelio García Agon.
Accionado:	Unidad Administrativa Especial De Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP.
Tema:	Reliquidación de la pensión de jubilación - inclusión de la bonificación por servicios prestados régimen especial de la Rama Judicial y del Ministerio Público - Decreto 546 de 1971.

FALLO SEGUNDA INSTANCIA - DECRETO 01 DE 1984

Decide la Sala sobre el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia proferida el 20 de marzo del 2014 por el Tribunal Administrativo de Santander de Descongestión, que negó a las pretensiones de la demanda.

### ANTECEDENTES

#### Pretensiones<sup>1</sup>

Rafael Aurelio García Agon, presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con el objeto de que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. PAP 053861 del 19 de mayo de 2011, expedida por la Caja Nacional de Previsión Social en liquidación<sup>2</sup>, por la cual se reliquidó su pensión de jubilación sin tener en cuenta la totalidad de los factores; y la nulidad de la Resolución No. UGM 000554 del 8 de julio de 2011, que confirmó en sede de reposición el anterior acto.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó: i) que se condene a la demandada, a reliquidar la pensión de jubilación del actor, teniendo en cuenta la bonificación por servicios prestados en su totalidad; ii) que se reconozca y paguen las diferencias causadas con su correspondiente indexación; iii) asimismo que se dé cumplimiento a la sentencia que le ponga fin a la presente demanda dentro de los 30 días siguientes a su ejecutoria.

Fundamentos fácticos<sup>3</sup> .-

El demandante señaló que laboró como empleado de la Rama Judicial por más de 20 años, desde el 1° de junio de 1973 hasta el 30 de junio de 2008 en forma continua, por tanto lo hace acreedor de la pensión establecida en el artículo 6° del Decreto 546 de 1971.

Indicó que CAJANAL mediante Resolución No. 46571 del 11 de septiembre de 2008, le reconoció la pensión de jubilación fijada en \$1.743.297,84 sin tener en cuenta la totalidad de los factores salariales, por lo cual, el 2 de marzo de 2009 solicitó su reliquidación.

CAJANAL, a través de la Resolución No. PAP 053861 del 19 de mayo de 2011, reliquidó la pensión de jubilación al actor, teniendo en cuenta todos los factores salariales, no obstante solo aplicó en el IBL la doceava parte de la bonificación por servicios prestados por que interpuso recurso de reposición, el cual se resolvió a través de la Resolución No. UGM 000554 de fecha 8 de julio de 2011, confirmando en todas sus partes su decisión inicial.

Normas violadas y concepto de violación<sup>4</sup> .-

Invocó como normas desconocidas el artículo 6° del Decreto 546 de 1971 y el inciso 2 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Acusó los actos administrativos de haberse expedido con infracción de las normas en que debían fundarse, toda vez el actor es beneficiario de un régimen especial, por lo cual debe aplicarse de forma integral, para así garantizar el principio de inescindibilidad.

Contestación de la demanda<sup>5</sup> .-

La parte demandada, oportunamente contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones, al considerar que no se transgredió normatividad alguna con los actos acusados, toda vez que el reconocimiento de la pensión de jubilación del demandante tuvo en cuenta los requisitos prescritos en el régimen que le es aplicable, esto es, el Decreto 546 de 1971.

Sentencia de primera instancia<sup>6</sup>

El Tribunal Administrativo de Santander de Descongestión en fallo del 20 de marzo de 2014, declaró no probadas las excepciones propuestas y negó las súplicas de la demanda, al considerar que la inclusión de la bonificación por servicios debe hacerse en una doceava parte y no en el 100% del valor percibido por este concepto, toda vez que el pago se realiza anualmente y la mesada pensional se calcula con la proporción mensual de los factores salariales devengados en el último año. Por tanto, el cálculo hecho por la entidad demandada se ajusta a lo dispuesto en el régimen especial de pensiones de la Rama Judicial al cual pertenece el actor.

Recursos de apelación.-

El apoderado judicial de la parte actora oportunamente interpuso recurso de apelación<sup>7</sup> contra la sentencia de primera instancia tendiente a que se revoque y se acceda a las pretensiones de la demanda, para ello, señaló que el *a quo* realizó una errónea valoración de los hechos, normas jurídicas y principios de derecho desconociendo las decisiones de la Corte Constitucional y de esta Corporación, en las cuales se ordena la incorporación del factor pedido en el IBL en un 100%.

Citó providencia del Consejo de Estado sin identificarla, afirmando que la bonificación por servicios no se debe fraccionar, so pretexto de que las normas pensionales prescriben el cálculo de la pensión con base en factores salariales devengados en el último año de servicio.

Alegatos de conclusión.-

Parte demandada<sup>8</sup>

Señaló que la bonificación por servicios como factor de liquidación pensional se debe incluir en una doceava parte y no sobre el 100% del valor percibido por ese concepto, pues, dicha bonificación se percibe de manera anual y la mesada pensional se calcula con la proporción mensual de todos los factores salariales devengados en el último año; de lo contrario se estaría pagando una acreencia laboral excesiva.

#### CONSIDERACIONES

##### 1. Problema jurídico.

De acuerdo con el cargo formulado en el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia de primera instancia, le corresponde a la Sala determinar si la bonificación por servicios prestados se debió integrar en el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación reconocida al demandado en una doceava parte, o en un 100%.

##### 2. Resolución del problema planteado.

El Decreto No. 546 de 1971<sup>9</sup>, en su artículo 6º estableció el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares, el cual expresó:

“ARTÍCULO 6º. Los funcionarios y empleados a que se refiere este decreto, tendrán derecho, al llegar a los 55 años de edad, si son hombres, y de 50, si son mujeres, y cumplir 20 años de servicio continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este Decreto, de los cuales por lo menos 10 lo hayan sido exclusivamente a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público o a ambas actividades, a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el último año de servicio en las actividades citadas”.

A su vez en el artículo 7 ibídem señalo que los funcionarios que no cumplan con el tiempo mínimo exigido, es decir inferior a los 10 años su pensión de jubilación se liquidarán de forma ordinaria, estipulándolo así:

“ARTÍCULO 7º Si el tiempo de servicio exigido en el primer inciso del artículo anterior se hubiere prestado en la rama jurisdiccional o en el Ministerio Público en lapso menor de 10 años, la pensión de jubilación se liquidará en la forma ordinaria establecida para los empleados de la rama administrativa del Poder Público”.

En este orden de ideas, los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, cobijados por la transición, tienen derecho a una pensión de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios en las citadas actividades.

Ahora bien, respecto a la forma de cómo debe calcularse el ingreso base de liquidación en el régimen especial de la Rama Judicial, esta Corporación, en Sección Segunda, mediante sentencia del 8 de junio de 2006, con ponencia del Magistrado Tarsicio Cáceres Toro estableció que las prestaciones anuales se liquidarán por doceavas partes más no por el 100% del valor devengado, del mismo modo el fallo del 28 de octubre de 1993, de la Magistrada Ponente Dolly Pedraza de Arenas, en el expediente 5244, sostuvo:

“Conforme a la jurisprudencia y normatividad ya citadas, el funcionario o empleado de la Rama Judicial o del Ministerio Público que cumpla los requisitos del Art. 6º del Dcto. Ley 546/71 debe ser objeto del reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, teniendo en cuenta el salario

más alto devengado en el último año, dentro del cual no sólo cabe el cómputo del salario básico sino los demás factores que haya percibido y tengan tal trascendencia, salvo los excluidos por mandato legal expreso.

Se precisa que se deben tener en cuenta los factores mensuales y también las no mensuales devengadas en el mes escogido que sean relevantes, sin que sea dable, por ejemplo, escoger el salario básico de un mes y otros factores de otro mes diferente. Además, cabe anotar que como quiera que ciertos conceptos se reconocen y pagan anualmente, para efectos de determinar la base de liquidación lo procedente es tomar las doceavas partes de éstos.” (Resaltado fuera de texto).

Así mismo, esta Sección en sentencia del 14 de agosto del 2009<sup>10</sup> en cuanto a la bonificación por servicios prestados, estableció:

“Respecto del factor de bonificación por servicios esta Sección ha indicado que la misma se reconoce y paga al empleado cada vez que cumple un año continuo de labor en una misma entidad oficial, es decir que el derecho a su reconocimiento se causa cada vez que aquél cumple un año de servicios y, por lo tanto, el cómputo de este factor para efectos de determinar la cuantía de la pensión debe hacerse en una doceava parte y no sobre el 100%, en consideración a que su pago se hace de manera anual”<sup>11</sup>.

Finalmente, la Sala en sentencia del 23 de febrero de 2012, Radicado No. 1072-2011, con ponencia de la Doctora Bertha Lucia Ramirez de Páez, concluyó que la bonificación por servicios se causa cada vez que el servidor un año continuo de labor en una misma entidad oficial, de la siguiente manera:

“(…)

- La bonificación por servicios prestados constituye factor salarial para efectos pensionales.
- Se causa cada vez que el servidor cumple un año continuo de labor en una misma entidad oficial.
- El monto de la pensión de jubilación reconocida con el régimen especial de la Rama Judicial equivale al 75% de la asignación más alta devengada en el último año más todas las sumas que constituyan factor salarial como lo es la bonificación por servicios.
- El régimen especial permite la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año pero ello no quiere decir que su inclusión sea por el valor total porque el monto de la pensión se calcula en “mesadas”<sup>12</sup>.
- Una vez se determinan los factores salariales devengados en el último año se calcula el valor mensual de cada uno para así calcular el valor de la “mesada pensional”.

(…)”

Además, dicha sentencia<sup>13</sup> reiteró que la inclusión de la bonificación por servicios en el IBL debe hacerse en una doceava parte y no sobre el 100% del valor percibido, así:

“En esas condiciones, la estimación de la bonificación por servicios al momento del cálculo de la pensión debe hacerse en una doceava parte y no sobre el 100% del valor percibido por ese concepto en consideración a que su pago se hace de manera anual y la mesada pensional se calcula con la proporción mensual de “todos los factores salariales devengados en el último año”.

Por todo lo anterior, la Sala concluye que el cálculo realizado por Cajanal incluyendo una doceava parte de la bonificación por servicios se ajusta a lo dispuesto en el régimen especial de pensiones de la Rama Judicial y por tal razón la sentencia apelada que accedió a las súplicas debe ser revocada". (Resaltado fuera del texto).

A idénticas conclusiones arribó la Corte Constitucional mediante la T-831 de 2012<sup>14</sup>, la cual instó lo mencionado anteriormente así:

"En cuanto al valor de la bonificación -como factor salarial- a tener en cuenta para determinar el ingreso base de liquidación (IBL) de los servidores de la Rama Judicial o del Ministerio Público, a fin de calcular el valor de sus pensiones de jubilación, en reiteradas sentencias, tanto la Corte Suprema de Justicia como el Consejo de Estado, han interpretado que debe ser la doceava parte de su valor, dado que, según la normativa aplicable, la bonificación se paga una vez al año y a condición de que el servidor complete un año trabajado". (Resaltado fuera del texto).

Para el caso en concreto también resulta útil estudiar lo consagrado en el artículo 12 del Decreto 717 de 1978<sup>15</sup>, disponiendo que además de la asignación básica mensual fijada por ley para cada empleo existen otros factores de salario los cuales se mencionan a continuación:

"ARTÍCULO 12. *De otros factores de salario.* Además de la asignación básica mensual fijada por la ley para cada empleo, constituyen factores de salario todas las sumas que habitual y periódicamente reciba el funcionario o empleado como retribución por sus servicios.

Son factores de salario:

a) Los gastos de representación

b) La prima de antigüedad

c) El auxilio de transporte

d) La prima de capacitación

e) La prima ascensional

f) La prima semestral

g) Los viáticos percibidos por los funcionarios y empleados en comisión en desarrollo de comisiones de servicio".

De acuerdo con lo anterior, es pacífica la jurisprudencia en el sentido de asociar la noción de factor de salario al ingreso base de liquidación pensional, contemplando además, que aquellos causados anualmente, o en periodos distintos al mensual, deben ser fraccionados para su respectiva inclusión; caso de la bonificación por servicios prestados<sup>16</sup>, que corresponde a una prestación que remunera la acumulación del tiempo de servicio del empleado, y que se causa cada vez que cumple un año de labores.

2.2. De lo probado en el proceso y caso concreto.-

Del material probatorio recaudado dentro del presente proceso, se acredita:

Se determina que el demandado nació el 8 de julio de 1952, por medio de su cédula de ciudadanía y acta de nacimiento<sup>17</sup>.

Laboró con la Rama Judicial en Barrancabermeja - Santander, desde el 1 de junio de 1973 hasta el 31 de agosto de 1983 y el último cargo que desempeñó fue el de Secretario en el Juzgado 10 Penal circuito de Bucaramanga<sup>18</sup>.

Por medio de la Resolución No.46571 del 11 de diciembre de 2008<sup>19</sup>, proferida por la Caja Nacional de Previsión Social E. I. C. E. se reconoció la pensión de jubilación en cuantía de \$1.743.297.84 a partir del 22 de agosto de 2007.

Se expidió la Resolución Nro. PAP 053861 del 19 de mayo de 2011<sup>20</sup>, en la cual se reliquida una pensión de vejez teniendo en cuenta todos los factores salariales, y la doceava parte de la bonificación por servicios prestados.

Mediante escrito del 1 de junio de 2011 el demandado interpuso recurso de reposición<sup>21</sup> y el 8 de julio de 2011 y se le resolvió confirmando en todas sus partes su decisión, a través de del acto administrativo No. UGM 000554<sup>22</sup>.

Descendiendo al caso concreto, encuentra la Sala que de manera justificada la entidad demandada fraccionó la bonificación por servicios prestados que había devengado el actor, dentro de la asignación más alta percibida durante el último año de servicio. Ello impone concluir, que se respetaron los fundamentos normativos que rigen la determinación del IBL de la pensión reconocida al actor, y los lineamientos jurisprudenciales dictados por esta Corporación en cuanto al cómputo de factores que se causan de manera anual, razón por la cual, se confirmará la sentencia apelada sin consideración adicional.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso - Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por Tribunal Administrativo de Santander de Descongestión del 20 de marzo de 2014, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda interpuesta por Rafael Aurelio García Agon contra Caja Nacional de Previsión Social- CAJANAL EICE en liquidación hoy Unidad Administrativa Especial De Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales UGPP, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: Por intermedio de la Secretaría, devolver el expediente al Tribunal de origen, y déjense las constancias respectivas.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión, por los señores Consejeros.

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Folios 23 y 24 del plenario.

2 En adelante CAJANAL.

3 Folios 24 y 25 del plenario.

4 Folios 25-28 del expediente.

5 Folios 40 a 48 del plenario.

6 Folios 150 a 154 vlto. del expediente.

7 Folios 157 a 160 del expediente.

8 Folios 235 a 242 del plenario.

9 "Por el cual se establece el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares".

10 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Subsección B. Consejero Ponente. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Rad. 25000-23-25-000-2005-03346-01(1508-08) de 14 de agosto de 2009.

11 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Dr. Alberto Arango Mantilla, sentencia de 8 de febrero de 2007, Radicación número: 25000-23-25-000-2003-06486-01(1306-06), Actor: Gema Neila Acevedo González. Ver también la sentencia de 6 de agosto de 2008, proferida por la Subsección B de esta Sección, con ponencia del Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Radicación número: 25000-23-25-000-2002-12846-01(0640-08), Actor: Emilio Páez Cristancho.

12 Porción de dinero u otra cosa que se da o paga todos los meses (Real Academia Española).

13 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Subsección B. Consejero Ponente. Bertha Lucia Ramirez de Páez. Rad. 52001-23-31-000-2009-00288-01(1072-11) de 23 de febrero del 2012.

14 Corte Constitucional. T-831 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. 22 de noviembre de 2012.

15 "Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de cargos para los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, se fija la escala de remuneración correspondiente a dichos cargos, y se dictan otras disposiciones".

16 Ver Decreto 1042 de 1978 y Decreto 247 de 1997.

17 Documentos que obran en medio magnético folio 149 del expediente.

18 *ibidem*.

19 Folios 15 a 20 del plenario.

20 Folios 2 a 7 del plenario.

21 Folios 9 a 10 del expediente.

22 Folios 11 a 14 del plenario.

---

Fecha y hora de creación: 2024-12-31 05:34:27