

RELIQUIDACION PENSION DE JUBILACION - Procedente por inclusión de factores / INPEC
- Régimen especial de pensión / REGIMEN DE TRANSICION - Aplicación / FACTORES DE
LIQUIDACION - Pensión de jubilación en régimen de transición

Se trata de establecer si la demandante tiene derecho a que la entidad demandada le reliquide la pensión de jubilación teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios. La liquidación se efectuó con el 75% sobre el salario promedio devengado entre el 1º de abril de 1994 y el 3 de julio de 1994, conforme a lo establecido en el artículo 36 de la ley 100 de 1993. No obstante que a los servidores del INPEC, con anterioridad a la ley 100 de 1993 se les aplicaba un régimen especial (Ley 32 de 1986 y Decreto 407 de 1994), en el caso concreto a la demandante le favorecen las previsiones del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Ha dicho la Sala que en aras de la efectividad de este beneficio, se atiende el principio mínimo de favorabilidad previsto en el artículo 53 de la Carta Política, es decir se resuelve la controversia respetando la situación más beneficiosa para su destinatario. En este sentido se ha acogido el criterio expuesto por la Corte Constitucional en algunos fallos proferidos en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. Ahora bien, en el presente caso se observa que la Caja nacional de Previsión Social, al momento de establecer el ingreso base de liquidación de la pensión de la demandante, aplicó sólo la primera parte del inciso tercero del artículo 36 de la ley 100 de 1993, que dispone que el ingreso base para liquidar la pensión “...de las personas referidas en el inciso anterior...”, es decir, de quienes se encuentren en el régimen de transición, que le faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello. Y aún cuando en tal eventualidad la ley ordena establecer el ingreso base de liquidación de la pensión con base en el promedio de lo devengado en el tiempo que le hiciere falta para acceder a la pensión, la entidad sólo tuvo en cuenta la asignación básica, la bonificación por servicios y la prima de antigüedad, no obstante que durante tal período la actora también devengó prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones auxilio de alimentación, a los cuales por disposición legal tenía derecho.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Consejero ponente: JAIME MORENO GARCIA

Bogotá D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil siete (2007)

Radicación número: 25000-23-25-000-2000-00580-01(4193-04)

Actor: MISCHARTERYS MARIA CARDONA DE MORALES

Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra la sentencia del 27 de febrero de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso promovido por MISCHARTERYS MARIA CARDONA DE MORALES contra la Caja Nacional de Previsión Social.

ANTECEDENTES

La actora, por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitó declarar la nulidad parcial de las resoluciones Nos. 11491 del 20 de septiembre de 1999 y 4840 del 16 de diciembre de 1999, mediante las cuales se reliquidó la pensión de jubilación, sin tomar en cuenta todos los factores salariales devengados.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, pide que se declare que tiene derecho a que la Caja Nacional de Previsión Social le reconozca y pague la pensión de jubilación en cuantía del 75% del sueldo y de los factores salariales que fueron debidamente acreditados, a partir del 1° de enero de 1999, y que se de cumplimiento a lo establecido en los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A..

Manifiesta que laboró al servicio del INPEC por más de 20 años; que mediante la resolución No. 17195 del 24 de septiembre de 1997 la Caja Nacional de Previsión Social le reconoció el derecho a disfrutar de una pensión de jubilación, a partir del 1° de enero de 1996; que por tener un régimen especial solicitó la reliquidación con inclusión de todos los factores salariales, petición que fue negada mediante los actos acusados.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad accionada se opuso a las pretensiones de la demanda. Dijo que los servidores vinculados al INPEC no gozan de régimen especial alguno, por lo cual las decisiones administrativas sobre el reconocimiento de la pensión de jubilación deben estar ceñidas a lo dispuesto en las normas generales que se aplican a todos los servidores públicos.

Adujo que el demandante adquirió el derecho a la pensión en vigencia de la Ley 100 de 1993, razón por la cual debe aplicarse esta norma en su integridad, con excepción de la edad, el tiempo de servicio y el 75% del ingreso mensual.

Concluyó que, en todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes.

LA SENTENCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones de la actora.

Declaró la nulidad de los actos demandados, en cuanto no se incluyeron todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios.

Condenó a CAJANAL a reliquidar la pensión de jubilación reconocida a la señora CARDONA DE MORALES teniendo en cuenta, además de los factores salariales ya reconocidos, las primas de servicios, navidad, vacaciones y el auxilio de alimentación, de acuerdo con lo previsto en el decreto 1933 de 1989, régimen especial aplicable a los empleados del DAS.

LA APELACIÓN

La entidad demandada reiteró los razonamientos de la defensa expresados en la contestación de la demanda y en los alegatos de conclusión. Adujo que las normas competentes son la ley 100 de 1993 y el decreto 1158 de 1994 y que la pensión de estos servidores públicos se debe calcular sobre el ingreso base de liquidación a partir del 1° de abril de 1994 y sobre los factores indicados por el decreto 1158 de este mismo año.

CONSIDERACIONES

Se trata de establecer si la demandante tiene derecho a que la entidad demandada le reliquide la pensión de jubilación teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios.

En primer lugar debe decir la Sala que erró el Tribunal al aplicar al caso concreto el régimen especial de los empleados del DAS, pues se trata de un ex empleado del INPEC, quienes a su vez se encuentran cobijados por un régimen especial.

Obra a folio 19 del expediente copia de la Resolución N° 011491 del 20 de septiembre de 1999, por la cual Cajanal reliquidó la pensión de la actora a partir del 1° de enero de 1999, en cuantía de \$374.942.33. Se incluyeron como factores de liquidación la asignación básica, la bonificación por servicios prestados y la prima de antigüedad.

La liquidación se efectuó con el 75% sobre el salario promedio devengado entre el 1° de abril de 1994 y el 3 de julio de 1994, conforme a lo establecido en el artículo 36 de la ley 100 de 1993.

No obstante que a los servidores del INPEC, con anterioridad a la ley 100 de 1993 se les aplicaba un régimen especial (Ley 32 de 1986 y Decreto 407 de 1994), en el caso concreto a la demandante le favorecen las previsiones del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

En efecto, en diversos pronunciamientos ha expresado la Sala que el sistema de transición es un beneficio que la ley consagra, consistente en que la pensión de quien cumpla los presupuestos en ella previstos, se regule en forma diferente a la regla general que ella contempla. En su aplicación se presentan varias hipótesis:

- Que se aplique en su integridad la normatividad anterior.
- Que al beneficiario se le establezca el ingreso base de liquidación con el promedio de lo devengado durante el tiempo que le hiciera falta para acceder a la pensión, cuando este fuere inferior a diez (10) años.
- Que se establezca el ingreso base de liquidación con el promedio de lo cotizado durante todo el tiempo, cuando el que le faltare para acceder a la pensión fuere superior a diez (10) años.

También ha dicho la Sala que en aras de la efectividad de este beneficio, se atiende el principio mínimo de favorabilidad previsto en el artículo 53 de la Carta Política, es decir se resuelve la controversia respetando la situación más beneficiosa para su destinatario. En este sentido se ha acogido el criterio expuesto por la Corte Constitucional en algunos fallos proferidos en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. Sobre el particular, ha dicho:

De otra parte, considera la Corte que la “condición más beneficiosa” para el trabajador, se encuentra plenamente garantizada mediante la aplicación del principio de favorabilidad que se consagra en materia laboral, no sólo a nivel constitucional sino también legal, y a quien corresponde determinar en cada caso concreto, cuál norma es más ventajosa o benéfica para el trabajador es a quien ha de aplicarla o interpretarla. En nuestro ordenamiento superior el principio de favorabilidad se halla regulado en los siguientes términos: “situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho”, precepto que debe incluirse en el estatuto del trabajo que expida el Congreso.

De conformidad con este mandato, cuando una misma situación jurídica se halla regulada en

distintas fuentes formales del derecho (ley, costumbre, convención colectiva, etc.), o en una misma, es deber de quien ha de aplicar o interpretar las normas, acoger aquella que resulte más beneficiosa o favorezca al trabajador. La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones, la norma así acogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso o crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador.

Ahora bien, en el presente caso se observa que la Caja nacional de Previsión Social, al momento de establecer el ingreso base de liquidación de la pensión de la demandante, aplicó sólo la primera parte del inciso tercero del artículo 36 de la ley 100 de 1993, que dispone que el ingreso base para liquidar la pensión “...de las personas referidas en el inciso anterior...”, es decir, de quienes se encuentren en el régimen de transición, que le faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello.

En efecto, a la demandante le faltaban 4 años, 9 meses, entre el 1° de abril de 1994 y el 30 de diciembre de 1998, según quedó consignado en la Resolución 004840 del 16 de diciembre de 1999 (fl. 25).

Y aún cuando en tal eventualidad la ley ordena establecer el ingreso base de liquidación de la pensión con base en el promedio de lo devengado en el tiempo que le hiciera falta para acceder a la pensión, la entidad sólo tuvo en cuenta la asignación básica, la bonificación por servicios y la prima de antigüedad, no obstante que durante tal período la actora también devengó prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones auxilio de alimentación, a los cuales por disposición legal tenía derecho.

Por las razones anotadas, la Sala confirmará la sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

CONFIRMASE la sentencia del veintisiete (27) de febrero de dos mil cuatro (2004) proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el proceso instaurado por MISCHARTERYS MARIA CARDONA DE MORALES contra la Caja Nacional de Previsión Social.

Una vez ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

JAIME MORENO GARCIA

ALBERTO ARANGO MANTILLA

ANA MARGARITA OLAYA FORERO



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

