



## Sentencia 2013-00937 de 2020 Consejo de Estado

PENSIÓN DE JUBILACIÓN DE ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO- Requisitos / RADIOOPERADORES DE AERONÁUTICA CIVIL

La actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil tiene el carácter de alto riesgo, por ende, dichos servidores públicos gozan del régimen pensional establecido por el mentado Decreto 2090 de 2003, sin embargo, este dispuso un régimen de transición consistente en que quienes a 28 de julio de 2003 hubieren cotizado al menos 500 semanas, tendrán derecho a que una vez cumplidas 1000 semanas cotizadas, la pensión de vejez les sea reconocida en las mismas condiciones establecidas en la norma anterior que regula las actividades de alto riesgo, esto es, el Decreto 1835 de 1994.

FUENTE FORMAL : DECRETO 1372 DE 1966 / LEY 100 DE 1993 -ARTÍCULO 140 / DECRETO 1835 DE 1994 - ARTÍCULO 1 / DECRETO 1835 DE 1994 / DECRETO 2090 DE 2003

INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN DE ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO

El accionante laboró para la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil entre el 2 de octubre de 1986 y el 31 de diciembre de 2010, esto es, por 24 años, 2 meses y 9 días, lapso durante el cual desempeñó funciones técnicas con fines exclusivamente aeronáuticos, por lo que la entonces CAJANAL, por medio de la Resolución 40237 del 10 de agosto de 2008, le reconoció una pensión de jubilación de conformidad con los requisitos de edad y tiempo, así como con la tasa pensional (75%), contenidos en la Ley 7ª de 1961. Dicha prestación fue calculada sobre el promedio de lo cotizado entre el 1º de febrero de 1998 y el 30 de enero de 2008, con inclusión de la asignación básica, los dominicales y feriados, las horas extras, la bonificación por servicios prestados, el recargo nocturno, el compensatorio y las horas extras y recargo nocturno, como lo preceptúa el inciso tercero del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y en armonía con los emolumentos establecidos en los Decretos 691 y 1158 de 1994 como ingreso base de cotización (IBC). Así las cosas, se tiene que al accionante le fue calculada su pensión de jubilación con fundamento en el inciso 3º del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en atención a las reglas de interpretación fijadas tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, plasmadas en las sentencias citadas en el acápite precedente, en el sentido de que en tal inciso el legislador excluyó del régimen de transición la expectativa de las personas beneficiarias de este de obtener su pensión con el IBL que consagraba el régimen anterior al que se encontraban afiliados al entrar en vigor aquella, por lo que se someten al mandato contenido en tal norma o en el Artículo 21 *ibídem*, según corresponda, tal como lo hizo la extinta CAJANAL en el presente caso. NOTA DE RELATORÍA: Sobre el ingreso base de liquidación de los beneficiarios del régimen de transición pensional del inciso 3 del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, ver: C. de E, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, rad.: 2012-00143-01(IJ)(4403-2013), C.P.: César Palomino Cortés. En relación con la pensión de jubilación a los servidores de la Rama Judicial en aplicación del régimen de especial, por ser beneficiarios del régimen de transición, ver: C de E, Sala Plena Contenciosa de la Sección Segunda, Sentencia de Unificación CE-SUJ-S2-021-20 del 11 de junio de 2020, rad15001 23 33 000 2016 00630 01 (4083-2017)

FUENTE FORMAL: LEY 7 DE 1961 / LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 36 / LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 21 / LEY 62 DE 1985 / DECRETO 1158 DE 1994

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 25000-23-42-000-2013-00937-01(4328-17)

Actor: JOSÉ ANTONIO CLAVIJO PÁEZ

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)

Asunto: Ingreso base de liquidación pensión de jubilación - empleado Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (AEROCIVIL)

FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA - LEY 1437 DE 2011

Teniendo en cuenta que no existen irregularidades, vulneración a las garantías de las partes, ni nulidades procesales; decide la Sala<sup>1</sup> los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia del 29 de mayo de 2014, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección segunda, subsección B, que accedió a las pretensiones de la demanda incoada por el señor José Antonio Clavijo Páez contra la UGPP, encaminadas a la reliquidación de la pensión de jubilación.

#### ANTECEDENTES

##### Pretensiones

1. El señor José Antonio Clavijo Páez, con la representación exigida por la ley y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda con la finalidad de obtener la nulidad parcial de las Resoluciones 40237 del 20 de agosto de 2008, a través de la cual el gerente general de la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL)<sup>2</sup>, hoy UGPP, le reconoció una pensión de jubilación, y UGM 36848 del 6 de marzo de 2012, suscrita por el liquidador de dicha entidad, que reliquidó la mencionada prestación por retiro definitivo del servicio.

2. A título de restablecimiento del derecho, solicitó: i) reliquidar la pensión de jubilación en un 75% del promedio mensual de todos los valores devengados durante el último año de servicios, a partir del 1º de enero de 2011; ii) reajustar los valores que se causen junto con la cancelación de los intereses moratorios a que haya a lugar; iii) dar cumplimiento a la sentencia en los términos del Artículo 192 de la Ley 1437 de 2011; y iv) condenar en costas.

##### Hechos

3. Para una mejor comprensión del asunto, la Sala resumirá de la siguiente manera la situación fáctica expuesta del demandante, así:

4. Indica que laboró por un tiempo superior a 20 años en el Departamento Administrativo Especial de Aeronáutica Civil, ocupando como último cargo el de técnico aeronáutico IV.

5. Sostiene que a través de la Resolución 40237 del 20 de agosto de 2008, suscrita por el gerente general de CAJANAL, se le reconoció una pensión de jubilación con el 75% del salario promedio de 10 años (1º de febrero de 1998 al 30 de enero de 2008), según el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta los factores salariales del Decreto 1158 de 1994, a partir del 1º de febrero de 2008 y en cuantía de \$2.204.293,37; sin embargo, su disfrute quedó condicionado al retiro definitivo del servicio.

6. Manifiesta que el 28 de octubre de 2011, solicitó la reliquidación de la pensión de jubilación con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, la que fue negada por medio de la Resolución UGM 36848 del 6 de marzo de 2012, expedida por el liquidador de CAJANAL; no obstante, la prestación se reliquidó por retiro definitivo del servicio, elevando su cuantía a \$2.204.293,37, a partir del 1º de enero de 2011.

##### Normas vulneradas y concepto de violación

7. La parte demandante cimenta sus pretensiones en los Artículos 2º, 6º, 25 y 58 de la Constitución Política; 10 del Código Civil; 5º de la Ley 57 de 1887; 21 del Decreto 1237 de 1946; 2º de la Ley 7ª de 1961; 1º de la Ley 33 de 1985; 1º del Decreto 62 de 1985; 21 y 127 del Código Sustantivo del Trabajo; 40 y 60 del Código Contencioso Administrativo; y en el Decreto 1372 de 1966.

8. Para el efecto, sostiene que la entidad demandada desconoció que los técnicos aeronáuticos, los radio operadores y otros servidores de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, que reúnan un tiempo superior a 20 años de labores, se encuentran amparados por un régimen especial pensional que les otorga el derecho, de un lado, a pensionarse sin consideración a la edad y, de otro, a que la prestación sea liquidada con el 75% del promedio mensual de todo lo devengado durante el último año de servicios, de conformidad a lo dispuesto en la Ley 7ª de 1961, en concordancia con los Decretos 1237 de 1946 y 1372 de 1966.

9. Así las cosas, al haberse desempeñado por un tiempo superior a 20 años como técnico aeronáutico, cargo considerado como de alto riesgo, y estar vinculado a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil al 31 de diciembre de 1993, lo que le permite estar cobijado por el Decreto 2090 de 2003, que remite a lo dispuesto en la Ley 7ª de 1961 el Decreto 1372 de 1966, le asiste el derecho a que su pensión de jubilación sea reliquidada con el 75% del promedio mensual de lo devengado en el último año de servicio.

##### Contestación de la demanda

10. La UGPP no contesta la demanda.

##### La sentencia apelada

11. El *a quo* accede a las pretensiones de la demanda y se abstiene de condenar en costas a la parte demandada, al considerar, luego de analizar la normativa aplicable al asunto y la situación fáctica, que al demandante en su condición de técnico aeronáutico de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, le asiste el régimen pensional establecido en la Ley 7ª de 1961 y en su Decreto Reglamentario 1372 de 1966, normas según las cuales la liquidación de las pensiones de jubilación se debe hacer teniendo en cuenta el 75% del promedio mensual de las asignaciones que se hubieren devengado en el último año de servicios.

12. Así las cosas, sostiene que para efectos de la reliquidación pensional, se deben incluir en el IBL todas las sumas que habitual y periódicamente haya recibido el actor durante el último año de servicios, esto es, asignación básica, bonificación por servicios prestados, bonificación semestral, prima de Navidad, recargos nocturnos ordinarios y dominicales, horas extras diurnas y nocturnas ordinarias, compensatorios dominicales y festivos, horas extras diurnas dominicales y nocturnas dominicales y prima de productividad.

13. En cuanto a la condena en costas, no hace pronunciamiento alguno.

#### Recursos de apelación

14. La parte demandada, recurre con el propósito que sea revocado el fallo de primera instancia y, en su lugar, se nieguen las pretensiones de la demanda, al estimar que no es posible reliquidar la pensión del actor con el último año de servicios y la inclusión de todos los factores salariales, toda vez que el estatus jurídico del pensionado lo adquirió el 1º de abril de 1996, en vigencia de la Ley 100 de 1993, por lo tanto, se debe liquidar con base en el inciso tercero del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es decir, el promedio de los devengados en el tiempo que le hiciera falta al afiliado para cumplir su estatus pensional, teniendo en cuenta los factores dispuestos en el Decreto 1158 de 1994.

15. Recuerda que la norma señala de manera taxativa los factores que deben tenerse en cuenta para hacer las cotizaciones al sistema y es sobre ellos que se debe efectuar el reconocimiento, pues de lo contrario se incurriría en el pago de lo no debido.

16. La parte demandante, como el otro de los apelantes, recurre con el propósito que sea incluida la prima de vacaciones dentro de los factores de salario tenidos en cuenta para la reliquidación ordenada de su pensión de jubilación.

#### Alegatos en segunda instancia y concepto del Ministerio Público

17. Las partes presentan alegatos de conclusión en los que reiteran sus argumentos expuestos en la demanda, su contestación y en los recursos de apelación, respectivamente, mientras que el Ministerio Público no se pronuncia en la etapa procesal.

### CONSIDERACIONES DE LA SALA PARA FALLAR

#### Problema Jurídico

18. De acuerdo con el Artículo 328 del Código General del Proceso, la competencia del juez de segunda instancia está enmarcada por los argumentos expuestos en el recurso de apelación, no obstante, cuando ambas partes discutan toda la providencia, el superior resolverá sin limitaciones. En esas condiciones, el problema jurídico que se debe resolver en esta instancia se resume a determinar si:

¿El demandante tiene derecho al reajuste de su pensión de jubilación de conformidad con la Ley 7ª de 1961 y su Decreto reglamentario 1372 de 1966, es decir, con la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicios, o por si por el contrario, la misma debe liquidarse con fundamento en el ingreso base de liquidación previsto en el inciso 3º del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y su Decreto reglamentario 1158 de 1994, como lo consideró la administración en los actos demandados?

19. Para resolver lo anterior, la Sala tendrá en cuenta: i) el régimen de transición pensional previsto en la Ley 100 de 1993; ii) el marco normativo del régimen pensional especial para actividades de alto riesgo en la legislación colombiana; y iii) el análisis del caso concreto.

#### Régimen de transición pensional previsto en la Ley 100 de 1993

20. Con anterioridad a la Ley 100 de 1993, «(p)or la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones», el legislador fijó requisitos y condiciones para acceder a la pensión, entre otras disposiciones, en la Ley 6ª de 1945, el Decreto 3135 de 1968, el Decreto 546 de 1971, la Ley 33 de 1985, la Ley 71 de 1998 y el Acuerdo 049 de 1990 Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte.

21. Con la Ley 100 de 1993 se creó el Sistema General de Pensiones para todos los habitantes del territorio nacional con el fin de garantizar, con amplia cobertura, a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte. Asimismo, para unificar la normativa en cuanto a la diversidad de regímenes pensionales especiales existentes, entre otros<sup>3</sup>.

22. No obstante lo anterior y con el objetivo de evitar un perjuicio a los derechos de las personas que se encontraban próximas a ser pensionadas o tuviesen cierto tiempo de servicio, se previó el régimen de transición, establecido en el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que 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.

*El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE».*

23. Como se observa, en dicha norma se dispuso que las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema de Seguridad Social Integral (1° de abril de 1994) contaran con 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más años de edad si son hombres, o 15 o más años de servicios cotizados, se les reconocería la pensión de jubilación de conformidad con el régimen anterior al cual se encontraban afiliados, es decir, la pensión de jubilación respecto de la edad, tiempo de servicio y monto se les aplicaría el régimen anterior.

24. Ahora, en lo que tiene que ver con ingreso base de liquidación (IBL) pensional, el inciso tercero del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993 preceptúa que los beneficiarios del régimen de transición «(...) que les 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, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE» (se subraya).

25. Respecto de esta norma, la Corte Constitucional en sentencia C-258 de 2013, precisó:

*«(...) En efecto, la Sala recuerda que el propósito original del Legislador al introducir el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993<sup>4</sup>, tal como se desprende del texto de la disposición y de los antecedentes legislativos, fue crear un régimen de transición que beneficiara a quienes tenían una expectativa legítima de pensionarse conforme a las reglas especiales que serían derogadas. Para estas personas, el beneficio derivado del régimen de transición consistiría en una autorización de aplicación ultractiva de las reglas de los regímenes a los que se encontraban afiliados, relacionadas con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo. El Ingreso Base de Liquidación no fue un aspecto sometido a transición, como se aprecia claramente en el texto del Artículo 36 (...)*

*Para el efecto, la Corte acudirá a la regla general de Ingreso Base de Liquidación prevista en los Artículos 21 y 36 de la Ley 100. En efecto, el Artículo 36 estableció dos reglas específicas en la materia: (i) para quienes el 1° de abril de 1994, les faltara menos de 10 años para pensionarse, el IBL sería (a) “el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta” para reunir los requisitos para causar el derecho a la pensión, o (b) el promedio de lo “cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE”. (ii) En los demás casos, es decir, en la hipótesis de las personas a quienes el 1° de abril de 1994 les faltaban más de 10 años para reunir los requisitos de causación de la pensión, a falta de regla especial en el Artículo 36 y teniendo en cuenta que el inciso segundo ibídem solamente ordena la aplicación ultractiva de las reglas de los regímenes especiales sobre edad, tiempo de cotización o servicios prestados, y tasa de reemplazo, se les debe aplicar la regla general del Artículo 21 de la Ley 100, el cual indica:*

*“ARTÍCULO 21. INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN. Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta ley, 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, o en todo el tiempo si este fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.*

*Cuando el promedio del ingreso base, ajustado por inflación, calculado sobre los ingresos de toda la vida laboral del trabajador, resulte superior al previsto en el inciso anterior, el trabajador podrá optar por este sistema, siempre y cuando haya cotizado 1250 semanas como mínimo.”»*

26. El anterior derrotero fue acogido por la sala de lo contencioso-administrativo del Consejo de Estado, al estudiar un caso en el que se reclamaba el reajuste de la pensión de jubilación en virtud de la Ley 33 de 1985, mediante sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, expediente 52001-23-33-000-2012-00143-01 (4403-2013), consejero ponente César Palomino Cortés, en la que se fijaron las siguientes reglas de interpretación en torno al tema, así:

*«(...) Sentar como jurisprudencia del Consejo de Estado frente a la interpretación del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que consagra el régimen de transición pensional, 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.»*

27. Lo anterior, al considerar que:

*A juicio de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado una lectura del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993 permite concluir que en el régimen de transición el IBL que debe tenerse en cuenta para liquidar el monto pensional es el previsto en el inciso 3 de dicha norma.*

*86. Como se dijo en párrafos anteriores el régimen de transición prorrogó la vigencia de todos los regímenes pensionales anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, otorgando efectos ultractivos a algunos elementos constitutivos de dichos regímenes para aquellas personas que se encontraban afiliadas a los mismos y que estaban próximas a adquirir el derecho pensional. Tales elementos son la edad, el tiempo de servicios y el monto de la pensión.*

*87. Para establecer el monto de la pensión, el legislador, en este caso de la Ley 100 de 1993, en desarrollo de su libertad de configuración, fijó un elemento, el IBL, que cumpliría con la finalidad no solo de unificar la base de la pensión para todos aquellos que estaban próximos a pensionarse, sino como manifestación de los principios de solidaridad, universalidad y sostenibilidad financiera para garantizar la viabilidad futura del Sistema General de Pensiones; máxime teniendo en cuenta que el periodo de transición abarcaría varias décadas<sup>5</sup>.*

*88. Como toda reforma pensional implica un cambio de las condiciones para acceder a la pensión, es importante que ese cambio no resulte traumático o desafortunado para aquellas personas que, si bien no alcanzaron a consolidar su derecho pensional bajo el régimen anterior, sí estaban próximos a adquirir tal derecho y venían cotizando con la confianza legítima que se pensionarían en las condiciones que los cobijaban.*

*89. Entonces la razonabilidad de ese cambio legislativo está en poder conciliar la finalidad que motiva la reforma pensional con la confianza y la expectativa de los ciudadanos que están próximos a pensionarse, es decir, garantizar el interés general sin sacrificar del todo el interés particular. Es importante precisar que un cambio en el sistema de pensiones necesariamente implica el establecimiento de requisitos y condiciones, en principio, menos favorables, para adquirir la pensión, por eso se requiere un periodo de transición que permita implementar de manera ponderada y equilibrada el nuevo régimen, concretamente, para aquellas personas que, bajo las condiciones legales anteriores, podrían adquirir su pensión en un corto periodo de tiempo.»*

28. Por lo dicho, se tiene que en criterio de la Corte Constitucional y la sala de lo contencioso-administrativo del Consejo de Estado en el inciso 3° del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el legislador excluyó del régimen de transición la expectativa de las personas beneficiarias de este de obtener su pensión con el IBL que consagraba el régimen anterior al que se encontraban afiliados al entrar en vigor aquella.

29. Por esta razón, en virtud del principio de favorabilidad, la correspondiente entidad de previsión social, al momento de la liquidación pensional deberá determinar el IBL que le fuera más benéfico al pensionado, en la medida en que la Ley 100 de 1993 permite optar por: i) el promedio de lo cotizado durante el tiempo que le hiciera falta entre la entrada en vigor de la Ley 100 (1° de abril de 1994) y la adquisición del estatus pensional, si fuere inferior a 10 años; ii) el promedio de lo aportado durante todo el tiempo, si el monto es superior, actualizado anualmente con el índice de precios al consumidor (IPC); o iii) el promedio de lo cotizado durante los últimos 10 años, conforme al Artículo 21 *ibídem*.

30. Ahora bien, para efectos de determinar los factores sobre los cuales se debieron efectuar cotizaciones, cabe anotar que con el Decreto 691 de 1994, reglamentario de la Ley 100 de 1993, se incorporaron el sistema general de pensiones a los servidores públicos i) de la rama ejecutiva del orden nacional, departamental, municipal o distrital, así como de sus entidades descentralizadas; y ii) del Congreso de la República, de la rama judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la organización electoral y la Contraloría General de la República.

31. Es de señalar, que en su Artículo 6° se estableció el salario mensual base para calcular las cotizaciones al sistema de tales servidores, modificado por el Decreto 1158 de 1994, que previó los siguientes factores sobre los que se debe efectuar aportes: a) asignación básica mensual, b) gastos de representación; c) prima técnica, cuando sea factor de salario; d) primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor salarial; e) remuneración por trabajo dominical o festivo; f) remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna; y g) bonificación por servicios prestados.

Marco normativo del régimen pensional especial para actividades de alto riesgo en la legislación colombiana

32. Los Artículos 268 a 272 del Código Sustantivo del Trabajo consagraban una pensión de jubilación derivada del ejercicio de ciertas actividades consideradas riesgosas.

33. Acorde con dichas disposiciones, ostentaban tal categoría las desempeñadas por ferroviarios (Art. 268), radioperadores (Art. 269), aviadores de empresas comerciales, trabajadores de empresas mineras que prestaran sus servicios en socavones, las de aquellos que se dedicaban a labores a temperaturas anormales (Art.270) y las de los profesionales y ayudantes de establecimientos particulares dedicados al tratamiento de la tuberculosis (Art. 272).

34. La normativa en comento establecía unos requisitos especiales para que estas personas pudieran acceder a su derecho a la pensión. Sin embargo, el Artículo 289 de la Ley 100 de 1993, derogó todas las disposiciones que le fueran contrarias y, de manera específica, las consagradas en los Artículos 268, 269, 270, 271 y 272 del Código de Sustantivo del Trabajo, entre otras.

35. Ahora bien, con respecto a los servidores de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, la Ley 7ª del 10 de marzo de 1961<sup>6</sup> estableció un régimen especial de pensiones para los radio - operadores, técnicos de radio y electricidad y oficiales de meteorología de la Empresa Colombiana de Aeródromos, al cumplir veinte años de servicio sin importar la edad, así:

*«ARTÍCULO 1. Los radio - operadores del servicio móvil aeronáutico "R" categoría "R" y del servicio fijo de acuerdo con las definiciones dadas en el decreto 3418 de 1954, y su reglamentario 2427 de 1956; los técnicos de radio y electricidad y los oficiales de meteorología que venían prestando sus servicios en Aerovías Nacionales de Colombia S.A. (Avianca) y que fueron incorporados a la Empresa Colombiana de Aeródromos, creada por decreto 2369 de 1954, para los efectos de la pensión de jubilación tendrán derecho a que se le compute el tiempo servido a dicha empresa privada como tiempo servido a la Nación.»*

*Artículo 2. Para los efectos indicados se aplicará a los mencionados trabajadores lo dispuesto en el Artículo 21 del decreto 1237 de 1946, y tendrán derecho a la pensión de jubilación al cumplir 20 años de servicio, cualquiera que fuere su edad.»*

36. Dicha ley fue reglamentada por el Decreto 1372 de 26 de mayo de 1966<sup>7</sup>, que definió quienes son radio - operadores del Servicio Móvil Aeronáutico categoría "R", oficiales de meteorología y técnicos de radio y de electricidad; al tiempo que estableció el monto de la pensión a ellos reconocida:

*«ARTÍCULO 6. De acuerdo con los Artículos 2 de la Ley 7 de 1961 y 21 del decreto 1237 de 1946, el personal de que trata el presente decreto tendrá derecho a la pensión vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual de las asignaciones que hubieren devengado durante el último año de servicios.»*

37. Ahora, es de indicarse que la incorporación de los servidores públicos al Sistema de Seguridad Social se hizo mediante el Decreto 691 de 1994, que en su Artículo 5 establecía<sup>8</sup>:

*«ARTICULO. 5º— Actividades de alto riesgo. Los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo para su salud, se entienden incorporados al sistema general de pensiones, pero les aplicarán las condiciones especiales que para cada caso se determinen.»*

38. El Artículo 140 de la Ley 100 de 1993<sup>9</sup> ordenó al Gobierno Nacional expedir el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo:

*«ARTICULO. 140.- Actividades de alto riesgo de los servidores públicos. De conformidad con la Ley 4ª de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el cuerpo de custodia y vigilancia nacional penitenciaria. Todo sin desconocer derechos adquiridos.*

*El Gobierno Nacional establecerá los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según cada actividad.»*

39. Con base en dicha facultad se expidió el Decreto 1835 de 3 de agosto de 1994<sup>10</sup>, cuyo campo de aplicación se estableció en los siguientes términos:

*«ARTICULO 1. CAMPO DE APLICACION. El Sistema General de Pensiones contenido en la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios se aplica a los servidores públicos de todos los niveles, de conformidad con el Decreto 691 de 1994. Igualmente les son aplicables las normas consagradas en los Decretos 1281 de 1994 y 1295 de 1994.*

*Sin perjuicio de lo anterior, y en desarrollo del Artículo 140 de la Ley 100 de 1993, el presente decreto contiene las normas especiales sobre actividades de alto riesgo de todos los servidores públicos, salvo aquellos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, quienes serán objeto de decisión especial.*

*En virtud del Decreto 691 de 1994, a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993 y sin perjuicio de los servidores beneficiarios del régimen de transición consagrado en el Artículo 36 de la misma, no se reconocerán pensiones especiales diferentes a las previstas en el presente decreto y en el Régimen General de Actividades de Alto Riesgo*

*PARAGRAFO. El régimen de pensiones especial sólo le será aplicable a los servidores públicos a los que se refiere este decreto, siempre que permanezcan afiliados al Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida.*

*Cuando estos servidores se afilien voluntariamente al régimen de ahorro individual con solidaridad se registrarán por las normas propias de este, salvo en lo que respecta al monto de las cotizaciones que se registrarán por lo dispuesto en el presente decreto.»*

40. En el Artículo 2º del referido Decreto 1835 de 1994 se señalaron las actividades consideradas como de alto riesgo, entre las que se encuentran las siguientes:

*«ARTICULO 2. ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO. En desarrollo del Artículo 140 de la Ley 100 de 1993, sólo se consideran actividades de alto riesgo las siguientes:*

(...)

4. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la oficina de registro de la Unidad Administrativa especial de Aeronáutica Civil de conformidad con la reglamentación contenida en la resolución No. 03220 de junio 2 de 1994 por medio del cual se modifica el manual de reglamentos aeronáuticos, y demás normas que la modifiquen, adicionen o aclaren.

Técnicos aeronáuticos con funciones de radio operadores, con licencia expedida o reconocida por la oficina de registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, con base en la reglamentación contenida en la resolución No. 2450 de diciembre 19 de 1974 por medio del cual se adopta el manual de reglamentos aeronáuticos, y demás normas que la modifiquen, adicionen o aclaren.»

41. En el Artículo 6º *ídem* se consagraron los requisitos para que los servidores de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que desempeñaran actividades de alto riesgo obtuvieran la pensión de vejez:

«ARTICULO 6. REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSION DE VEJEZ. Los servidores públicos que laboren en las actividades previstas en el numeral 4 del Artículo 2o. de este Decreto, tendrán derecho a la pensión especial de vejez, cuando cumplan los siguientes requisitos:

1. a) 55 años de edad y,

b) 1.000 semanas de cotización, de las cuales por lo menos 500 semanas hayan sido cotizadas en las actividades señaladas en el numeral 4o. del Artículo 2o. de este Decreto.

La edad para el reconocimiento de la pensión especial de vejez se disminuirá un año por cada sesenta (60) de cotización, adicionales a las primeras 1.000 semanas, sin que la edad pueda ser inferior a 50 años, o,

2. a) 45 años de edad, y

b) 1.000 semanas cotizadas en forma continua o discontinua en las actividades señaladas en el numeral 4 de Artículo 2o. de este Decreto.»

42. En el Artículo 7º *ibídem* se estableció un régimen de transición en los siguientes términos:

«ARTICULO 7. REGIMEN DE TRANSICION. El régimen general de transición previsto en el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se aplica a los servidores públicos de la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil.

No obstante, se establece el siguiente régimen de transición para los funcionarios de dicha unidad administrativa que tuviesen 35 o más años de edad si son mujeres, o 40 o más años de edad si son hombres, o 10 o más años de servicios prestados o cotizados, así:

1. Para los servidores descritos en el Artículo 6o. de este Decreto.

2. Para los servidores que a 31 de diciembre de 1993 se encontraban incorporados a la planta de personal del Sector Técnico Aeronáutico.

Los requisitos de edad para acceder a la pensión de vejez o jubilación, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de dicha pensión, de los funcionarios descritos en los numerales 1o. y 2o. de este Artículo, serán los establecidos en el régimen anterior que les era aplicable.

Para los demás servidores, las condiciones y requisitos para acceder a la pensión de vejez o jubilación, se regirán por las disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993 y sus reglamentos, particularmente en lo relacionado al monto de las cotizaciones a cargo del respectivo empleador.»

43. El Decreto 1835 de 1994 fue derogado expresamente por el Artículo 11 del Decreto 2090 de 26 de julio de 2003<sup>11</sup>, cuyo campo de aplicación se definió en los siguientes términos:

«ARTÍCULO 1. Definición y campo de aplicación. El presente decreto se aplica a todos los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, entendiéndose por actividades de alto riesgo aquellas en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.»

44. El numeral 5º del Artículo 2º del Decreto 2090 de 2003 considera como actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil «la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.»

45. En los Artículos 3º y 4º *ídem* se establecieron las condiciones y requisitos para ser beneficiario de la pensión especial de vejez, así:

«ARTÍCULO 3. Pensiones especiales de vejez. Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, que se dediquen en forma permanente al ejercicio de las actividades indicadas en el Artículo anterior, durante el número de semanas que corresponda y efectúen la cotización especial durante por lo menos 700 semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la

pensión especial de vejez, cuando reúnan los requisitos establecidos en el Artículo siguiente.

ARTÍCULO 4. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez. La pensión especial de vejez se sujetará a los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido 55 años de edad.

2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el Artículo 9º de la Ley 797 de 2003.

La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.»

46. El Artículo 6º del Decreto 2090 de 2003, también consagró un régimen de transición de la siguiente forma:

«ARTÍCULO 6. Régimen de transición. Quienes a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto hubieren cotizado cuando menos 500 semanas de cotización especial, tendrán derecho a que, una vez cumplido el número mínimo de semanas exigido por la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión, esta les sea reconocida en las mismas condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo.

PARÁGRAFO. Para poder ejercer los derechos que se establecen en el presente decreto cuando las personas se encuentren cubiertas por el régimen de transición, deberán cumplir en adición a los requisitos especiales aquí señalados, los previstos por el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el Artículo 18<sup>12</sup> de la Ley 797 de 2003.»

47. El primer inciso de esta última norma fue declarado exequible condicionadamente por la Corte Constitucional mediante sentencia C-633 de 29 de agosto de 2007<sup>13</sup>, «en el entendido de que para el cómputo de las ‘500 semanas de cotización especial’, se podrán acreditar las semanas de cotización efectuadas en cualquier actividad que hubiere sido calificada jurídicamente como de alto riesgo.»

48. De lo transcrito se concluye que la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil tiene el carácter de alto riesgo, por ende, dichos servidores públicos gozan del régimen pensional establecido por el mentado Decreto 2090 de 2003, sin embargo, este dispuso un régimen de transición consistente en que quienes a 28 de julio de 2003 hubieren cotizado al menos 500 semanas, tendrán derecho a que una vez cumplidas 1000 semanas cotizadas<sup>14</sup>, la pensión de vejez les sea reconocida en las mismas condiciones establecidas en la norma anterior que regula las actividades de alto riesgo, esto es, el Decreto 1835 de 1994.

Caso concreto

49. Es importante recordar, que la sentencia apelada accedió a las pretensiones de la demanda al considerar que al actor le asiste el régimen pensional establecido en la Ley 7ª de 1961 y en su Decreto Reglamentario 1372 de 1966, normas según las cuales la liquidación de las pensiones de jubilación se debe hacer teniendo en cuenta el 75% del promedio mensual de las asignaciones que se hubieren devengado en el último año de servicios.

50. La parte demandada, como uno de los apelantes, disiente de tal decisión toda vez que el estatus jurídico del pensionado el actor lo adquirió el 1º de abril de 1996, en vigencia de la Ley 100 de 1993, por lo tanto, se debe liquidar con base en el inciso tercero del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es decir, el promedio de los devengado en el tiempo que le hiciere falta al afiliado para cumplir su estatus pensional, teniendo en cuenta los factores dispuestos en el Decreto 1158 de 1994.

51. La parte demandante, como el otro de los apelantes, estima que la prima de vacaciones debe ser incluida dentro de los factores de salario tenidos en cuenta para la reliquidación ordenada de su pensión de jubilación.

52. Para resolver el punto, la Sala encuentra acreditado lo siguiente:

- El demandante nació el 7 de diciembre de 1965<sup>15</sup> y ha prestado sus servicios a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, así<sup>16</sup>:

| Cargo                               | Desde      | Hasta                    |
|-------------------------------------|------------|--------------------------|
| Técnico en electrónica grado 8      | 02-10-1986 | 01-09-1988               |
| Técnico en electrónica grado 10     | 02-09-1988 | 31-01-1994               |
| Técnico aeronáutico III grado 22-16 | 01-02-1994 | 24-08-1997               |
| Técnico aeronáutico IV grado 19     | 25-08-1997 | 02-01-2002               |
| Técnico aeronáutico IV grado 21     | 03-01-2002 | 07-03-2004               |
| Técnico aeronáutico VI grado 25     | 08-03-2004 | 31-12-2010 <sup>17</sup> |

Total = 24 años, 2 meses y 9 días

- A través de la Resolución 5394 del 21 de octubre de 2010<sup>18</sup>, el director general y el secretario general (e) de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil aceptaron la renuncia del actor a partir del 31 de diciembre de 2010.

- Por medio certificación del 16 de abril de 2007<sup>19</sup>, el director de telecomunicaciones de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil certificó que el demandante siempre desempeñó «*funciones técnicas con fines exclusivamente aeronáuticas (...)*», además, relacionó las funciones que este desempeña.

- El 8 de abril de 2008, el accionante solicitó a CAJANAL, hoy UGPP, el reconocimiento de la pensión de jubilación conforme a la Ley 7ª de 1961, la que fue reconocida por medio de la Resolución 40237 del 20 de agosto de 2008<sup>20</sup>, suscrita por el gerente general de CAJANAL, con el 75% del salario promedio de 10 años (1º de febrero de 1998 al 30 de enero de 2008), según el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta los factores salariales del Decreto 1158 de 1994, a partir del 1º de febrero de 2008 y en cuantía de \$2.204.293,37; sin embargo, su disfrute quedó condicionado al retiro definitivo del servicio.

- El 28 de octubre de 2011<sup>21</sup>, el actor solicitó la reliquidación de su pensión de jubilación con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, la que fue negada por medio de la Resolución UGM 36848 del 6 de marzo de 2012<sup>22</sup>, expedida por el liquidador de CAJANAL; no obstante, la prestación se reliquidó por retiro definitivo del servicio, elevando su cuantía a \$2.204.293,37, a partir del 1º de enero de 2011.

53. Ahora bien, de las pruebas anteriormente enunciadas se desprende que el accionante laboró para la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil entre el 2 de octubre de 1986 y el 31 de diciembre de 2010, esto es, por 24 años, 2 meses y 9 días, lapso durante el cual desempeñó funciones técnicas con fines exclusivamente aeronáuticos, por lo que la entonces CAJANAL, por medio de la Resolución 40237 del 10 de agosto de 2008, le reconoció una pensión de jubilación de conformidad con los requisitos de edad y tiempo, así como con la tasa pensional (75%), contenidos en la Ley 7ª de 1961.

54. Dicha prestación fue calculada sobre el promedio de lo cotizado entre el 1º de febrero de 1998 y el 30 de enero de 2008, con inclusión de la asignación básica, los dominicales y feriados, las horas extras, la bonificación por servicios prestados, el recargo nocturno, el compensatorio y las horas extras y recargo nocturno, como lo preceptúa el inciso tercero del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y en armonía con los emolumentos establecidos en los Decretos 691 y 1158 de 1994 como ingreso base de cotización (IBC)<sup>23</sup>.

55. Así las cosas, se tiene que al accionante le fue calculada su pensión de jubilación con fundamento en el inciso 3º del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en atención a las reglas de interpretación fijadas tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, plasmadas en las sentencias citadas en el acápite precedente, en el sentido de que en tal inciso el legislador excluyó del régimen de transición la expectativa de las personas beneficiarias de este de obtener su pensión con el IBL que consagraba el régimen anterior al que se encontraban afiliados al entrar en vigor aquella, por lo que se someten al mandato contenido en tal norma o en el Artículo 21 *ibidem*, según corresponda, tal como lo hizo la extinta CAJANAL en el presente caso; lo que además guarda relación con el Artículo 48 superior, en cuanto dispone que «(p)ara la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones (...).»

56. Es de indicar, que los fallos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, mencionados con anterioridad, en los cuales se precisó la aplicación del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, en particular, en lo que dice relación con el IBL pensional, la sala plena de esta Corporación advirtió que «(...) por regla general, ha dado aplicación al precedente en forma retrospectiva, método al que se acudirá en esta sentencia, disponiendo que las reglas jurisprudenciales que se fijaron en este pronunciamiento se aplican a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias; salvo los casos en los que ha operado la cosa juzgada que, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables».

57. Por lo dicho en esta providencia, se revocará la sentencia de primera instancia, que accedió a las pretensiones de la demanda, para en su lugar negarlas sin consideración adicional sobre fondo del asunto.

#### Costas procesales

58. El Artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que salvo en los casos donde se discute un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas atendiendo para efectos de liquidación y ejecución lo previsto en normatividad procesal civil.

59. En uso de dicha remisión, se tiene que los Artículos 365 y 366 del Código General del Proceso, regulan su condena y liquidación, de cuyo contenido se extrae que la parte vencida será condenada a su pago y que se hará en la sentencia o auto que resuelva la actuación que la originó, indicando además el valor de las agencias en derecho, que serán incluidas en la liquidación. Seguidamente, se previó el trámite para la liquidación en cabeza del Secretario que deberá hacerla, para la posterior aprobación por parte del juez.

60. Sin embargo, la jurisprudencia de la Sala<sup>24</sup> en dicha temática ha precisado que el Artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo entrega al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del Artículo 365 del Código General del Proceso antes mencionado; descartándose así una apreciación objetiva que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas.

61. En el caso, la Sala haciendo un análisis sobre la necesidad de condenar en costas a la parte vencida del proceso, atendiendo los criterios ya definidos por la jurisprudencia, echa de menos alguna evidencia de causación de expensas que justifiquen su imposición a la parte demandante, quien dentro de sus facultades hizo uso mesurado de su derecho de acción. Por ello, esta sentencia se abstendrá de condenarla.

62. En este estado, los Consejeros de Estado César Palomino Cortés y Carmelo Perdomo Cuéter manifiestan a la Sala su impedimento para conocer del asunto<sup>25</sup>, en tanto intervinieron en la decisión de primera instancia adoptada a través de la sentencia que aquí se controvierte; a quienes se les aceptará por encontrarlo fundado.

63. Por último, en atención a que la subdirectora de defensa judicial pensional de la UGPP otorga poder al abogado Omar Andrés Viteri Duarte<sup>26</sup>, se reconocerá personería a este como destinatario de dicho poder.

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: ACEPTAR el impedimento manifestado por los Consejeros de Estado, César Palomino Cortés y Carmelo Perdomo Cuéter.

SEGUNDO: REVOCAR la sentencia del 29 de mayo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección segunda, subsección B, que accedió a las pretensiones de la demanda incoada por el señor José Antonio Clavijo Páez contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, en su lugar:

TERCERO: NEGAR las súplicas de la demanda.

CUARTO: ABSTENERSE de condenar en costas a la parte demandante.

QUINTO: RECONOCER personería al abogado Omar Andrés Viteri Duarte, con cédula de ciudadanía 79.803.031 y tarjeta profesional 111.852 del Consejo Superior de la Judicatura, para representar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) en los términos del poder obrante en el folio 231.

SEXTO: Por la Secretaría de la sección segunda, regresar el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

Firmado electrónicamente

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Firmado electrónicamente  
WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Firmado electrónicamente  
RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. El expediente ingresó al Despacho el 15 de junio de 2018, según informe secretarial visible a folio 230.

2. En lo que sigue CAJANAL.

3. La fecha de entrada en vigencia del sistema de pensiones fue el 1 de abril de 1994 para el sector privado y el sector público nacional; y el 30 de junio de 1995 para el sector público territorial, salvo que la respectiva autoridad territorial anticipara la citada fecha (Ley 100/93, art. 151).

4. El Artículo 36 indica: *"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. || El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE"* (negrilla fuera del texto).

5. En virtud del Acto Legislativo No. 1 de 2005, la aplicabilidad del régimen de transición corrió hasta el 31 de julio de 2010, o, excepcionalmente, hasta el 31 de diciembre de 2014, en el caso que los beneficiarios contaran con 750 semanas de cotización o su equivalente en tiempo de servicios al momento de la entrada en vigencia de dicho Acto Legislativo.

6. *«Sobre pensiones de jubilación de Radio - operadores, Técnicos de Radio y Oficiales de Meteorología, al servicio de la Empresa Colombiana de Aeródromos.»*

7. *«Por el cual se reglamenta la Ley 7 de 1961 sobre pensiones de jubilación de radio operadores, técnicos de radio, de electricidad y oficiales de meteorología.»*

8. Artículo derogado por el Artículo 11 del Decreto 2090 de 2003

9. *«Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.»*

10. *«Por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo de los servidores públicos Diario Oficial 41.473 del 4 de agosto de 1994.»*

11. *«Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.»*

De acuerdo con el Artículo 17 de la Ley 797 de 2003, corresponde al Presidente de la República expedir o modificar el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, y en particular, definir las condiciones, requisitos y beneficios, aplicables a dichos trabajadores, así como ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos a cargo del empleador.

12. Artículo declarado inexecutable mediante sentencia C-1056/03

13. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

14. Artículo 9º de la Ley 797 de 2003. *«[...] A partir del 1º de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1º de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015».*

15. Según cédula de ciudadanía visibles a folio 24.

16. Conforme a la certificación del 16 de abril de 2007, expedida por el jefe del grupo de situaciones administrativas de la dirección de talento humano de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, que reposa a folio 10 del cuaderno que contiene los antecedentes administrativos.

17. Fecha en la que le fue aceptada su renuncia, según Resolución 5394 del 21 de octubre de 2010, visible a folios 18 y 19.

18. Visible a folios 18 y 19.

19. Visible a folios 11 y 12 del cuaderno que contiene los antecedentes administrativos.

20. Visible a folios 2 a 7.

21. Visible a folios 16 y 17.

22. Visible a folios 8 a 14.

23. Pese a que no obra en el expediente prueba que discrimine los factores sobre los cuales se hicieron descuentos para pensión al demandante, se da por cierto que Cajanal liquidó tal prestación sobre los cuales efectivamente se realizaron aportes, circunstancia que no fue controvertida por la parte actora.

24. Sentencia del 19 de enero de 2015, No. Interno 4583-2013, Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia del 16 de julio de 2015, No. Interno 4044-2013, Consejera Ponente (e) Sandra Lisset Ibarra Vélez.

25. Ley 1437 de 2011, «**ARTÍCULO 131. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS.** Para el trámite de los impedimentos se observarán las siguientes reglas:

(...)

*3. Cuando en un Magistrado concurra alguna de las causales señaladas en el Artículo anterior, deberá declararse impedido en escrito dirigido al ponente, o a quien le siga en turno si el impedido es este, expresando los hechos en que se fundamenta tan pronto como advierta su existencia, para que la sala, sección o subsección resuelva de plano sobre la legalidad del impedimento. Si lo encuentra fundado, lo aceptará y sólo cuando se afecte el quórum decisorio se ordenará sorteo de conjuez. (...)*»

26. Visible a folio 231.

---

Fecha y hora de creación: 2026-05-01 10:07:32