



Sentencia 2017-00737 de 2020 Consejo de Estado

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN - Ley 797 de 2003 Artículo 20 / LEY 797 DE 2003 ARTÍCULO 20 - Pensiones reconocidas excediendo los lineamientos normativos y causando detrimento al erario / BONIFICACIÓN POR SERVICIOS PRESTADOS Y PRIMAS - Inclusión como factor salarial en una doceava parte por ser de causación anual / VACACIONES - No constituye factor salarial para reconocimiento pensional / RECONOCIMIENTO PENSIONAL - Excedió lo debido al reconocer la bonificación por servicios prestados y algunas primas en un cien por ciento y no en una doceava parte como dice la Ley / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN - Fundado

La bonificación por servicios prestados, como las primas de vacaciones, servicio y navidad, son de causación anual y por ende, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación su inclusión para cómputo de la pensión se da en una doceava (1/12) parte y no en un 100% de lo devengado por tales conceptos. Ha sido desde tiempos atrás la posición de esta Corporación la de no incluir en la liquidación pensional el sueldo de vacaciones, en tanto, el mismo no tiene el carácter de factor salarial, pues únicamente corresponde a un descanso remunerado del empleado. Es evidente que el juzgador de instancia incurrió en un error al ordenar en la liquidación el 100% de la bonificación por servicios prestados y las primas de navidad, vacaciones y servicios, pues por disposición legal su causación es anual y jurisprudencialmente se ha determinado que su computó se debe efectuar en una doceava (1/12) parte. Le asiste razón a la parte actora cuando afirma que con el fallo de 7 de diciembre de 2012 proferido por el juzgado segundo administrativo de descongestión del circuito judicial de Yopal, se reconoció un derecho en una cuantía que excede lo debido de acuerdo con la ley, en la medida que ordenó se reliquidara la pensión del señor Héctor Goyeneche Rodríguez tomando para tal efecto el 100% de la bonificación por servicios prestado, la prima de navidad, vacaciones y servicio, cuando ello debió ser en una doceava (1/12) parte de lo recibido; así como también, dispuso incluir como factor salarial en la base de liquidación pensional el sueldo de vacaciones, no constituyendo éste factor-computable para ello, motivos que llevan a la subsección a declarar fundada la acción de revisión y en consecuencia, se procede a dictar sentencia en reemplazo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN "B"

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

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

Radicación número: 11001-03-25-000-2017-00737-00(3808-17)

Actor: HÉCTOR GOYENECHÉ RODRÍGUEZ

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

Referencia: ACCIÓN DE REVISIÓN. EL CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN POR SERVICIO Y DEMÁS PRIMAS COMPUTADAS PARA LA LIQUIDACIÓN PENSIONAL DEBE HACERSE EN UNA DOCEAVA (1/12) PARTE Y NO SOBRE EL 100% DEL VALOR PERCIBIDO POR TALES CONCEPTOS. SE DECLARA FUNDADA LA ACCIÓN DE REVISIÓN. FALLO DE ÚNICA INSTANCIA.

I. ASUNTO.

1. La Sala procede a dictar sentencia dentro de la acción de revisión interpuesta¹ por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social contra la sentencia de 7 de diciembre de 2012 y el auto aclaratorio de fecha 30 de enero de 2013 proferidos por el juzgado segundo administrativo de descongestión del circuito judicial de Yopal, mediante el cual ordenó al ente previsional a reliquidar y pagar al señor Goyeneche Rodríguez «[...] la pensión incluyendo en la base de liquidación-el 100% de los salarios y primas devengados en el último año de servicio, esto es la asignación básica, la bonificación por servicios prestados, la prima de clima, la prima de vacaciones, el sueldo de vacaciones, la prima de servicio y la prima de navidad; y respecto de la prima de riesgo en un 35%, la suma de lo anterior deberá ser liquidada en un 75% para establecer el monto total de la pensión [...]».

De la acción de revisión².

2. La UGPP a través de apoderado judicial interpuso acción de revisión contra la sentencia indicada en párrafo precedente, para lo cual, invocó la

causal contenida en el literal b) del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003, que a su tenor señala lo siguiente:

«ARTÍCULO 20. REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA.

[...]

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

3. Como sustento de la causal invocada, señaló que si bien no cuestiona el reconocimiento de la pensión con fundamento en el régimen especial del cual eran beneficiarios los funcionarios del extinto Departamento Administrativo de Seguridad DAS, discrepa de la decisión del juzgado segundo administrativo de Yopal al haber ordenado la reliquidación de la pensión de vejez con inclusión del sueldo de vacaciones sin ser éste un factor salarial y además, computar el 100% del valor de la bonificación por servicio prestados, la prima de vacaciones, la prima de servicio y la prima de navidad, pues aquellas deben incluirse en una doceava (1/12) parte teniendo en cuenta que se causan anualmente.

Respuesta a la acción de revisión³.

4. El señor Héctor Goyeneche Rodríguez por conducto de apoderado descorrió el traslado y alegó que la entidad accionante hizo una apreciación errada de la sentencia, pues en su sentir, de la lectura de aquella no se logra observar que haya ordenado liquidar el monto de la pensión con el 100% de lo devengado en el último año laborado, pues simplemente se determinó «que de la sumatoria del 100% de lo devengado en último año de servicio, para pensión solo se tendrá en cuenta el 75%», posición que fue reiterada posteriormente por dicho tribunal mediante auto de aclaración de la sentencia de 30 de enero de 2013. Además, aduce que de la resolución que dio cumplimiento a la sentencia, se obtiene que «[...] respecto a las primas de navidad, servicio y vacaciones que se devengan una vez al año, pone el valor único certificado en el último año, el que como se verá más adelante, al ser parte de la suma, junto con los que se devengaron mensualmente, y esta suma la divide por 12, arroja únicamente una doceava parte de dichas primas anuales...»⁴

5. Sobre el sueldo de vacaciones, manifestó que dicho concepto corresponde al valor que se paga anticipadamente cuando el empleado sale a vacaciones, lo que en nada se relaciona con la indemnización por vacaciones que es la suma que debe reconocer el empleador a su empleado cuando este se retira definitivamente del servicio sin haber disfrutado de tal prerrogativa, figura última que no constituye factor salarial. Así mismo, indicó que «en el certificado de salarios anexo [...] de fecha abril 28 de 2010 [...] se advierte que en los meses de mayo y junio del año 2008, no figura valor alguno por sueldo básico, advirtiéndose que para los mismos meses salió a vacaciones y le pagaron \$891.630 por cada mes [...] en el año 2008 figura sueldo por vacaciones por valor de 2.853.227 que corresponde a los dos meses de mayo y junio que salió de vacaciones.»⁵

CONSIDERACIONES DE LA SALA.

De la competencia.

6. La demanda en ejercicio de la acción de revisión que ocupa la atención de la Sala fue interpuesta el 9 de diciembre de 2015, es decir, en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, motivo por el cual, esta Corporación es competente para conocerlo, en aplicación de lo dispuesto en el inciso 2 del Artículo 249 *ibídem*⁶.

7. De igual manera, atendiendo el criterio de especialización, por tratarse de un asunto de carácter laboral, la Sección Segunda, en la Subsección a la que corresponda el reparto del proceso, es competente para conocer de la acción de revisión al tenor de lo previsto en el Artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el Artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003⁷.

Problema jurídico.

8. Corresponde a la Sala determinar si la sentencia del 7 de diciembre de 2012 y específicamente, el auto aclaratorio de fecha 30 de enero de 2013 proferidos por el juzgado segundo administrativo de descongestión del circuito judicial de Yopal, se encuentra inmersa en la situación regulada en la causal de revisión invocada por la UGPP, para lo cual, habrá de establecer si la orden de reliquidar la pensión de jubilación del señor Goyeneche Rodríguez con la inclusión del 100% y no en una doceava (1/12) parte de la bonificación por servicios prestados, prima de vacaciones, prima de servicio, prima de navidad, se incurrió en un reconocimiento del derecho pensional que excede lo debido de acuerdo con la ley aplicable. Así mismo, corresponderá establecer si debe excluirse de la liquidación pensional el sueldo de vacaciones, por no constituir factor salarial.

9. Con el objeto de presentar un análisis ordenado y coherente, la Sala abordará el asunto sometido a su consideración en el siguiente orden: De la liquidación de la bonificación por servicios prestado, prima de vacaciones, de navidad y de servicio; 2. del factor sueldo vacaciones; y 3. solución al asunto.

Porcentaje de la bonificación por servicios prestado, prima de vacaciones, de navidad y de servicio -como factores de salario- a tener en cuenta para determinar el ingreso base de liquidación (IBL).

10. Teniendo en cuenta que la UGPP a través de la presente acción de revisión discute el porcentaje que fue incluido en la liquidación de la

pensión de los factores tales como bonificación por servicios prestados, prima de vacaciones, prima de servicio y prima de navidad, corresponde a la Sala analizar las disposiciones que los regulan a fin de establecer el porcentaje a tener en cuenta para el ingreso base de liquidación.

11. Al respecto, el Decreto 1933 de 1989 «por el cual se expide el régimen prestacional especial para los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad», en materia de pensión de jubilación dispone:

«ARTÍCULO 10. PENSIÓN DE JUBILACIÓN.

Las normas generales sobre pensión de jubilación previstas para los empleados de la administración pública del orden nacional se aplicarán a los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad.

Los empleados que cumplan funciones de dactiloscopistas en los cargos de Detective Agente, Profesional o Especializado, se registrarán por lo establecido en cuanto a régimen de pensión vitalicia de jubilación, por el Decreto-ley 1047 de 1978, cuyas normas serán igualmente aplicables al personal de detectives en sus distintos grados y denominaciones».

12. De igual manera, el Decreto-Ley 1047 de 1978 «Por el cual se determina el régimen de pensión vitalicia de jubilación para las personas que desempeñen funciones de dactiloscopistas en el Departamento Administrativo de Seguridad» estableció:

«ARTICULO 1o. Los empleados públicos que ejerzan por veinte años continuos o discontinuos las funciones de las dactiloscopistas en el Departamento Administrativo de Seguridad, y que hayan aprobado el curso de formación en dactiloscopia impartido por el instituto correspondiente de dicho Departamento, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación cualquiera sea su edad.

ARTICULO 2o. Los empleados públicos que hayan aprobado el curso a que se refiere el Artículo anterior y que permanezcan al servicio del Departamento Administrativo de Seguridad por un término no menor de 18 años continuos en el desempeño de funciones de dactiloscopista, tendrán derecho a la pensión de jubilación al cumplir 50 años de edad, siempre que para esta época fueren funcionarios de ese Departamento.

ARTÍCULO 3o. Para los fines del presente Decreto se entiende por dactiloscopista el empleado público que en forma permanente y continua, recoge, analiza, interpreta, confronta y clasifica huellas digitales con fines investigativos o de identificación, o desarrolla cualesquiera de las diferentes actividades técnicas que deben cumplir los dactiloscopistas en su condición de miembros de la Policía Judicial y como auxiliares de la Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público en la investigación de hechos delictivos».

13. Por otra parte, el Artículo 18 del Decreto 1933 de 1989 establece los factores salariales a tener en cuenta al momento de liquidar la pensión de estos empleados que se benefician de este régimen especial, así:

«ARTÍCULO 18. FACTORES PARA LA LIQUIDACIÓN DE CESANTÍA Y PENSIONES. Para efectos del reconocimiento y pago del auxilio de cesantía y de las pensiones a que tuvieran derecho los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad se tendrán en cuenta para su liquidación, los siguientes factores:

- a) La asignación básica mensual señalada para el respectivo cargo;
- b) Los incrementos por antigüedad;
- c) La bonificación por servicios prestados;
- d) La prima de servicio;
- e) El subsidio de alimentación;
- f) El auxilio de transporte;
- g) La prima de navidad;
- h) Los gastos de representación;
- i) Los viáticos que reciban los funcionarios en comisión, dentro o fuera del país, cuando se hayan percibido por un término no inferior a ciento ochenta (180) días en el último año de servicio;
- j) La prima de vacaciones».

14. La prima de vacaciones se encuentra regulada en el Artículo 9 ibídem, que al tenor literal dispuso:

«ARTÍCULO 9º Prima de vacaciones. Los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad, tendrán derecho a una prima de vacaciones equivalente a veinte (20) días de salario por cada año de servicio. »

15. Los Artículos 14 y 15 del Decreto 1932 de 1989 «por el cual se establece el sistema de clasificación y nomenclatura de los empleos del Departamento Administrativo de Seguridad, se fija la escala de remuneración y se dictan otras disposiciones» aplicable por remisión expresa del

Artículo 20 del Decreto 1933 de 1989, reguló lo atinente a la bonificación por servicios prestados y la prima de servicio, así:

«ARTÍCULO 14. Bonificación por servicios prestados. La bonificación anual por servicios prestados a que se refieren los Artículos 45 y siguientes del Decreto 1042 de 1978 y las disposiciones que los adicionan y reforman, será equivalente para todos los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad al cincuenta por ciento (50%) de su asignación básica mensual.

-
ARTÍCULO 15. Prima de servicio. Los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a treinta (30) días de remuneración que se pagará en los primeros quince (15) días del mes de julio de cada año.»

16. La prima de navidad, se encuentra regulada de conformidad con el Artículo 16 del Decreto 1933 de 1989 y en el Decreto 3135 de 1968 «Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales», que en su Artículo 11 consagra:

«ARTÍCULO-11.- Prima de Navidad.-"Todos los empleados públicos y los trabajadores oficiales, tendrán derecho a una Prima de Navidad equivalente a un (1) mes del sueldo que corresponda al cargo en treinta (30) de noviembre de cada año, prima que se pagará en la primera quincena del mes de diciembre."

PARÁGRAFO-1. Cuando el empleado o trabajador oficial no hubiere servido durante el año civil completo, tendrá derecho a la mencionada prima de navidad, en proporción al tiempo servido durante el año, a razón de una doceava parte por cada mes completo de servicios, que se liquidará con base en el último salario devengado.»

17. De las normas transcritas se observa que tanto la bonificación por servicios prestados, como las primas de vacaciones, servicio y navidad, son de causación anual y por ende, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación su inclusión para cómputo de la pensión se da en una doceava (1/12) parte y no en un 100% de lo devengado por tales conceptos.

18. En efecto, la sección segunda del Consejo de Estado en sentencia de 8 de febrero de 2007⁸, sobre la estimación de la bonificación por servicios al momento del cálculo de la pensión, sostuvo:

« [...] Ahora bien y en relación con la inclusión de la bonificación como factor salarial para reliquidar la pensión de vejez reconocida, en cuanto señala la parte actora que debe tenerse en cuenta en el 100 por ciento del valor certificado y no en la doceava parte como lo viene haciendo Cajanal, dirá la Sala que la bonificación por servicios prestados se reconocerá y pagará al empleado cada vez que cumpla un año continuo de labor en una misma entidad oficial. Por lo tanto, ese derecho se causará cada vez que el empleado cumpla un año de servicios. En esas condiciones, la estimación de la bonificación por servicios al momento del cálculo de la pensión debe hacerse en 1/12 parte y no sobre el 100 por ciento, en consideración a que su pago se hace de manera anual cada vez que el empleado cumple un año de servicios.»

19. Tal criterio fue ratificado por la Corporación en providencias posteriores⁹ señalando lo siguiente:

«No resultan de recibo para Sala los argumentos expuestos por la parte demandante en el escrito de apelación, en cuanto señala que la bonificación por servicios debe ser incluida como factor salarial para efectos pensionales en un 100% del valor certificado, toda vez que si bien es cierto se debe tener en cuenta dicha prestación para calcular el monto de su pensión-de jubilación, ésta se debe incluir en 1/12 parte pues la misma se reconoce y paga al empleado cada vez que éste cumpla un año de servicio, razón por la que le asiste razón al Tribunal al señalar que la Bonificación por servicios debe tenerse en cuenta para el cálculo de la pensión en forma proporcional. (Negrillas de la Sala) [...]»

20. Así mismo, esta Subsección en sentencia de 30 de marzo de 2017¹⁰, muy sucintamente señaló:

«Así mismo, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, respecto a la inclusión del valor de aquellos factores cuya causación es anual, caso de las primas de navidad, de vacaciones y de servicios, su inclusión es en una doceava parte, y no en un 100%.»

21. La anterior posición ha sido establecida por esta Corporación¹¹ en diversa providencias, en ese orden, al ser la bonificación por servicios prestados y las primas de vacaciones, navidad y servicios factores cuya causación es anual, debe reconocerse para la liquidación de la pensión en forma proporcional, esto es, en una doceava (1/12) parte.

Del factor sueldo vacaciones.

22. El juzgado segundo administrativo de descongestión del circuito judicial de Yopal, mediante sentencia de 7 de diciembre de 2012 ordenó a la UGPP incluir dentro de la pensión de jubilación del señor Goyeneche Rodríguez el factor sueldo por vacaciones, concepto que según la entidad recurrente, no ostenta el carácter de salario y por tanto, no puede ser computado para efectos de la liquidación de la asignación reconocida.

23. Al respecto, esta Corporación¹² en sentencia 11 de julio de 2013 el estudiar sobre si era procedente o no la inclusión del factor sueldo de vacaciones en la liquidación de la pensión, sostuvo:

«Pues bien, respecto al sueldo de vacaciones, debe reiterarse que las vacaciones no son salario ni prestación, sino que corresponden a un descanso remunerado del trabajador, por tanto no es posible computarlas para fines pensionales. En efecto, esta Corporación ha precisado que la compensación monetaria que se otorga al trabajador cuando no disfruta de sus vacaciones no puede servir de base salarial para liquidar la pensión de jubilación.»

24. El anterior criterio fue reiterado por la Sección Segunda de esta Corporación¹³ en sentencias de 1 de julio de 2015, en las cuales se dispuso:

«No obstante, tal y como lo señaló el Tribunal en dicha reliquidación no es posible incluir el sueldo de vacaciones, toda vez que las vacaciones no son salario ni prestación, sino que corresponden a un descanso remunerado para el trabajador y por tal razón no es posible computarlas para efectos pensionales.»

25. En efecto, ha sido desde tiempos atrás la posición de esta Corporación¹⁴ la de no incluir en la liquidación pensional el sueldo de vacaciones, en tanto, el mismo no tiene el carácter de factor salarial, pues únicamente corresponde a un descanso remunerado del empleado.

Solución al asunto.

26. Establecido que la bonificación por servicios prestados y las primas de vacaciones, de servicio y de navidad se deben computar en una doceava parte y además que el sueldo de vacaciones no constituye factor salarial, corresponde a la Sala analizar si en el presente asunto se dieron los presupuestos que dan lugar a la configuración de la causal invocada por la parte accionante.

27. En ese orden, se observa de la lectura de la sentencia del 7 de diciembre de 2012 proferida por el juzgado segundo administrativo de descongestión del circuito judicial de Yopal, dicho despacho judicial encontró acreditado que la situación pensional del señor Goyeneche Rodríguez se regía por los Decreto 1933 de 1989 y 1047 de 1978, que en materia de la cuantía con la cual se debe liquidar la pensión remiten al Artículo 73 del Decreto 1848 de 1969, que al tenor literal consagra:

«ARTÍCULO 73.- *Cuantía de la pensión.* El valor de la pensión mensual vitalicia de jubilación será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de los salarios y primas de toda especie percibidas en el último año de servicios por el empleado oficial que haya adquirido el status jurídico de jubilado, por reunir los requisitos señalados por la ley para tal fin.»

28. Establecido ello, y encontrando que el demandado cumplió con los 20 años de servicio en el cargo de detective exigidos por las disposiciones por las cuales se rige su situación fáctica para acceder a la pensión de jubilación, determinó que le asistía derecho a la reliquidación de aquella con la inclusión de los siguientes factores salariales: asignación básica, bonificación por servicios prestados, prima de clima, prima de vacaciones, sueldo por vacaciones, prima de servicio, prima de navidad y prima de riesgo en un 35%.

29. El apoderado del señor Goyeneche Rodríguez solicitó aclaración de la sentencia a fin de que se indicara el «porcentaje que debe computarse en el monto de la pensión respecto de las primas de navidad y riesgo [...]»¹⁵. Frente a ello, el juzgado segundo administrativo de descongestión del circuito judicial de Yopal mediante auto de 30 de enero de 2013¹⁶, dispuso lo siguiente:

«[...] De conformidad con la parte motiva, es evidente que este juzgador, ordenó a la entidad accionada a reliquidar y pagar al demandante señor HECTOR GOYENECHÉ RODRÍGUEZ el valor de la pensión incluyendo en la base de liquidación, el 100% del salario y las prestaciones sociales a las que tiene derecho, excepto la prima de riesgo que debe liquidarse en un 35%, la suma de lo anterior debe ser objeto de liquidación en un 75% para establecer el monto total de la pensión[...] Negrillas fuera de texto.

RESUELVE

PRIMERO. - ACLARAR el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia de fecha de 7 de diciembre de 2012, numeral que quedará así:

SEGUNDO.- Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento de derecho, CONDENASE a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL “CAJANAL” EICE EN LIQUIDACIÓN a reliquidar y pagar al señor HECTOR GOYENECHÉ RODRÍGUEZ [...] el valor de la pensión incluyendo en la base de liquidación el 100% de los salarios y primas devengados en el último año de servicio, esto es, la asignación básica, la bonificación por servicios prestados, la prima de clima, la prima de vacaciones, el sueldo por vacaciones, la prima de servicio, la prima de navidad; y respecto de la prima de riesgo en un 35%; la suma de lo anterior deberá ser liquidada en un 75% para establecer el monto total de la pensión [...]»

30. De lo expuesto, se establece que es evidente que el juzgador de instancia incurrió en un error al ordenar en la liquidación el 100% de la bonificación por servicios prestados y las primas de navidad, vacaciones y servicios, pues por disposición legal su causación es anual y jurisprudencialmente se ha determinado que su computó se debe efectuar en una doceava (1/12) parte.

31. Ahora, si bien el demandado alega que «en parte alguna dice el fallo que las primas que ordena incluir deban ser con el 100% del total devengado¹⁷»; lo cierto es que, lo observado por la Sala es que el juzgado segundo administrativo de descongestión del circuito judicial de Yopal al proferir el auto aclaratorio de fecha 30 de enero de 2013, ordenó se incluyera en la base de liquidación a efecto de establecer el quantum pensional del señor Héctor Goyeneche « el 100% del salario y primas devengados en el último año de servicio¹⁸», prueba que desvirtúa el argumento planteado por la defensa del accionado, quedando acreditado que la sentencia acusada dispuso que el compute de la bonificación por servicios prestado, prima de vacaciones, sueldo por vacaciones, prima de servicio y prima de navidad sería en el 100% de lo devengado por tales concepto y no en una doceava (1/12) parte como la norma lo regula y la jurisprudencia lo ha decantado.

32. De otra parte, aduce el demandado que en la Resolución RDP-023421 del 22 de mayo de 2013 a través de la cual la UGPP dio cumplimiento a la sentencia proferida por el juzgado segundo administrativo de descongestión del circuito judicial de Yopal, se «[...] enlista los factores que el fallo ordena computar, la sumatoria de 12 meses, de los que se percibieron mensualmente y respecto de las primas de navidad, servicio y vacaciones que se devenga una vez al año, pone el valor único certificado en el último año, el que como se verá, al ser parte de la suma, junto

con los que se devengaron mensualmente y esta suma la divide por 12, arroja únicamente una doceava parte¹⁹».

33. Pues bien, al analizar el citado acto administrativo que reposa a folio 129 al 132 del expediente, se observa un cuadro de liquidación que contiene entre otros, los factores que son objeto de discusión en el presente asunto y que registra los siguientes valores:-

Año	Factor	Valor acumulado	Valor IBL	Valor IBL actualizado
2008	Asignación básica mes	5.964.190.00	5.964.190.00	5.964.190.00
2008	Bonif. servicios prestados	596.419.00	248.508.00	248.508.00
2008	Prima clima normal	1.431.408.00	596,420.00	596,420.00
2008	Prima de navidad	1.494.697.00	622.790.00	622.790.00
2008	Prima de vacaciones	1.783.260.00	743.025.00	743.025.00
2008	Prima especial de riesgo	5.009.916.00	2.087.465.00	2.087.465.00
2009	Asignación básica mes	8.990.303.00	8.990.303.00	8.990.303.00
2009	Prima clima normal	899.031.00	899.031.00	899.031.00
2009	Prima de navidad	474.857.00	474.857.00	474.857.00
2009	Prima de servicio	1.334.031.00	1.222.862.00	1.222.862.00
2009	Prima de vacaciones	1.095.943.00	1.095.943.00	1.095.943.00
2009	Prima especial de riesgo	3.146.605.00	3.146.605.00	3.146.605.00
2009	Salario de vacaciones	2.842.227.00	2.842.227.00	2.842.227.00

34. Conforme al ordenamiento jurídico, la prima de navidad, servicio y bonificación por servicios prestados se pagan una vez por año, cuando se cumplen los requisitos de ley, por ello, para efectos pensionales, habrá de tenerse en cuenta solo una doceava (1/12) parte de su valor.

35. Como puede observarse de la liquidación anterior, el señor Héctor Goyeneche percibió en el último año de labores por concepto bonificación por servicio la suma de \$ 596.419.00 pesos, por lo tanto, la doceava (1/12) parte de tal prestación debió ser la suma de \$49.701.00; sin embargo, la liquidación contenida en la Resolución RDP-023421 de 2013 refleja que le fue computado por dicho concepto la suma de \$248.508.00 pesos, excediendo en demasía el valor que por ley le correspondía.

36. Idéntica situación se presenta respecto de la prima de vacaciones, la prima de servicio y la prima de navidad, en la medida que los valores que le fueron tenidos en cuenta en la Resolución RDP-023421 de 2013 para la fijación del monto pensional no corresponde a una doceava (1/12) parte de lo devengado sino que excede tal porcentaje. Es así como en tratándose de la prima de navidad, para la vigencia 2008 le fue reconocida en suma de \$1.494.697, por consiguiente, la doceava parte de ello es \$124.558.00, valor que debió ser el computado en la liquidación. No obstante, dicho concepto le fue liquidado para efecto de su IBL en la suma de \$622.790.00 excediendo lo que por ley corresponde.

37. De igual forma, para la prima de vacaciones, se obtiene que el demandado la percibió para el año 2008 en cuantía de \$1.783.260.00, de manera que, la doceava (1/12) parte que debió serle computada para su monto pensional ascendía a la suma de \$148.605.00, siendo que, el cuadro antes referido arrojó que le fue incluido en la liquidación de la pensión la suma de \$743.025.00. Así mismo, para el caso de la prima de servicio, se observa que de la liquidación efectuada en la Resolución RDP-023421 de 2013 por medio de la cual el ente previsional dio cumplimiento a la sentencia controvertida, al accionado le fue pagada para el año 2009 en cuantía de \$1.334.031.00, del cual, la doceava (1/12) parte para el computo pensional corresponde a la suma de \$111.169.00 pesos, pero el valor tomado para tal efecto fue de 1.222.862.00.

38. Así las cosas, contrario a lo señalado por la parte demandada, el ente previsional no hizo una apreciación errada de la sentencia, pues es evidente que el juzgado segundo administrativo de descongestión del circuito de Yopal ordenó incluir el 100% de los aludidos conceptos prestacionales que en virtud de su causación se debían computar en una doceava (1/12) parte, viéndose reflejado ello en la Resolución RDP-023421 de 2013.

39. Adicional a lo expuesto, se observa que en la liquidación pensional le fue incluido al señor Héctor Goyeneche el sueldo de vacaciones, concepto que la UGPP alega no constituye factor salarial computable para liquidación pensional.

40. Al respecto, la Sala señala que las vacaciones no son factor salarial para efectos de reliquidar la pensión de jubilación, por cuanto aquellas no las percibe el trabajador en retribución del servicio prestado, sino que entrañan en sí misma el derecho al descanso remunerado, las cuales se pagan solo cuando el empleado adquiere el derecho a disfrutarlas, razón por la cual no hay lugar a incluir como factor salarial en la base de liquidación pensional.

41. En ese orden, le asiste razón a la parte actora cuando afirma que con el fallo de 7 de diciembre de 2012 proferido por el juzgado segundo administrativo de descongestión del circuito judicial de Yopal, se reconoció un derecho en una cuantía que excede lo debido de acuerdo con la ley, en la medida que ordenó se reliquidara la pensión del señor Héctor Goyeneche Rodríguez tomando para tal efecto el 100% de la bonificación por servicios prestado, la prima de navidad, vacaciones y servicio, cuando ello debió ser en una doceava (1/12) parte de lo recibido; así como también, dispuso incluir como factor salarial en la base de liquidación pensional el sueldo de vacaciones, no constituyendo éste factor-computable para ello, motivos que llevan a la subsección a declarar fundada la acción de revisión y en consecuencia, se procede a dictar sentencia en reemplazo.

SENTENCIA DE REEMPLAZO

Antecedentes.

42. El señor Héctor Goyeneche Rodríguez presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la extinta Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. con el objeto de que se declare la nulidad de las Resoluciones 10005 de 30 de marzo de 2007 y UGM-014599 de 24 de octubre de 2011, por las cuales el gerente general del ente previsional le reconoció y reliquidó la pensión respectivamente «conforme al régimen anterior a la Ley 100 de 1993 especial para el DAS, respecto a la edad y tiempo de servicio, en cuanto al monto aplica el Decreto 1158 de 1994 reglamentario de la Ley 100 de 1993.»²⁰

43. A título de restablecimiento del derecho, solicitó se condene al ente previsional a la reliquidación de la pensión en cuantía del 75% del promedio de todos los factores salariales devengados en el último año laborado, de conformidad con el Decreto 1933 de 1989²¹ y demás normas concordantes.

Fundamentos fácticos de las pretensiones.

44. Indicó que laboró para el extinto Departamento Administrativo de Seguridad en el cargo de detective por 24 años, 11 meses, 6 días y que en virtud de ello, el ente previsional le reconoció mediante Resolución 10005²² de 30 de marzo de 2006, pensión vitalicia de vejez conforme al régimen especial previsto en los Decretos 1047 de 1978²³ y 1933 de 1989 pero solo en cuanto a la edad y tiempo de servicio, como quiera que en lo referente a la cuantía aplicó la Ley 100 de 1993²⁴ y el Decreto 1158 de 1994²⁵.

45. Por lo anterior, elevó petición el 4 de mayo de 2010 solicitando la reliquidación de la pensión por retiro definitivo del servicio en cuantía del 75% del promedio de todos los factores salariales devengados en el último año laborado, en aplicación del régimen especial del DAS previsto en el Decreto 1933 de 1989²⁶ y demás normas concordantes, solicitud ante la cual, el ente previsional profirió la Resolución UGM 014599²⁷ de 24 de octubre de 2011, reliquidando la aludida asignación en las mismas condiciones que el acto inicial.

Contestación de la demanda.

46. De conformidad con el auto de 1 de agosto de 2012²⁸, la extinta CAJANAL EICE contestó la demanda de forma extemporánea.

CONSIDERACIONES

47. Sea lo primero precisar que la UGPP a través de la presente acción de revisión no cuestiona «el reconocimiento de la prestación con fundamento en el régimen especial del cual eran beneficiario los funcionarios del DAS» sino «la decisión de ordenar el computo de la bonificación por servicios prestados, prima de vacaciones, la prima de servicio y la prima de navidad en un 100%»²⁹, así como la inclusión en la liquidación del factor sueldo vacaciones, que no constituye factor salarial para tal efecto.

48. En congruencia con lo pretendido a través de la acción bajo estudio, se establece que en el *sub júdice* no se discute i) si el señor Goyeneche Rodríguez es o no beneficiario del régimen de transición; ni tampoco ii) si le resulta aplicable el sistema especial previsto por los Decretos 1933 de 1989 y 1047 de 1978; y mucho menos, iii) si para efecto de la reliquidación pensional pretendida, debe tenerse en cuenta el 75% de todos los factores devengados en el último año laborado, razón por la cual, la sentencia de reemplazo no hará pronunciamiento respecto de tales aspectos, sino que se circunscribirá al radio de discusión planteado en la demanda.

Problema jurídico.

49. Por consiguiente, atendiendo los fines por los cuales se instauró el presente medio extraordinario bajo estudio, corresponde a esta Sala determinar si le asiste el derecho al señor Héctor Goyeneche Rodríguez a que su pensión sea reliquidada tomando para tal efecto el 100% de la bonificación por servicios prestado, la prima de navidad, prima de vacaciones y prima de servicio, o si por el contrario, dichos conceptos prestacionales deben ser computados solo en una doceava (1/12) parte de lo recibido. Así como también, determinar si el sueldo de vacaciones constituye o no factor salarial a tener en cuenta para la liquidación pensional.

50. Así las cosas, se observa que a través de la Resolución 1005 de 30 de marzo de 2007³⁰ el gerente de la extinta CAJANAL EICE le reconoció al señor Goyeneche Rodríguez pensión de jubilación efectiva a partir del 1 de agosto de 2005, por haber laborado ante el extinto Departamento Administrativo de Seguridad en el cargo de detective profesional 207-11 desde el 25 de agosto de 1984 al 30 de julio de 2005. En dicho acto se consignó lo siguiente:

«Como quiera que entre el 1 de abril de 1994 y el 24 agosto de 2004 (fecha en que el peticionario adquiere el status jurídico de pensionado), este despacho procede a efectuar la liquidación teniendo en cuenta el 75% del promedio de lo cotizado entre el 1 de agosto de 1995 al 30 de julio de 2005, fecha hasta la cual el peticionario aportó certificado de factores salariales [...]

[...]

Igualmente, se le indica al recurrente que las primas de servicios, vacaciones, navidad y auxilio de alimentación, no se tienen en cuenta en la liquidación que nos ocupa por cuanto no están consagrados como factor de salario en el Decreto 1158 de 1994; [...]

51. Igualmente, obra en el expediente Resolución UGM 014599 de 24 de octubre de 2011³¹, por la cual, el liquidador de la extinta CAJANAL EICE, le reliquidó la pensión de jubilación en cuantía de \$934.609, incluyendo como factores a tener en cuenta la asignación básica y bonificación por servicios prestados. El aludido-acto consagró lo siguiente:

«Que conforme a lo anterior, el interesado acredita un total de 8.976 días laborados, correspondientes a 1.282 semanas.

Que nació el 7 de mayo de 1961 y actualmente cuenta con 50 años de edad.

Que el último cargo desempeñado por el peticionario fue el de DETECTIVE PROFESIONAL 207-10.

Que el peticionario adquirió el status de pensionado el día 24 de agosto de 2004.

Que para determinar el ingreso base de liquidación se da aplicación a lo establecido en el Artículo 21 de la Ley 100 de 1993, aplicando un 75% sobre un ingreso base de liquidación conformado por el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado o aportado el interesado entre el 1 de agosto de 1999 y el 30 de julio de 2009.»

52. Del certificado de 8 de septiembre de 2009³², suscrito por la pagadora de la seccional de Casanare del extinto DAS, se observa que el señor Goyeneche Rodríguez, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2009 a 31 de julio de 2009, devengó los siguientes factores: sueldo básico, prima especial de riesgo, prima de clima, sueldo por vacaciones, prima de vacaciones, bonificación especial de recreación, bonificación por servicios prestados, prima de servicios y prima de navidad.

53. Así las cosas, es claro que el señor Héctor Goyeneche percibió durante su último año de trabajo, la bonificación por servicios prestados, prima de vacaciones, prima de servicios y la prima de navidad. Visto lo anterior, se tiene que 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 prestados³³, prima de vacaciones, navidad y servicio, 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.

54. En esa medida, según se desprende de los actos acusados, al momento en que el ente previsional procedió a reliquidarle por vía administrativa la pensión del señor Héctor Goyeneche a partir del 1 de agosto de 2009 a través de la Resolución UMG014599 del 24 de octubre de 2011, la entidad solamente incluyó en la base de liquidación, la asignación básica y la bonificación por servicios prestados, motivos por los cuales, resultaba procedente la inclusión de los demás factores de salario que devengó durante el último año de servicio, tales como la prima de servicio, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de clima y prima de riesgo.

55. Empero, habrá de precisar la Sala en lo que tiene ver con las primas de vacaciones, de servicios, de navidad y la bonificación por servicios prestados, su inclusión en la liquidación pensional debe ser en una doceava (1/12) parte, en la medida que su causación es anual, pues así lo dispuso la jurisprudencia de esta Corporación³⁴.

56. Ahora, en lo referente al sueldo de vacaciones, se tiene que si bien es cierto que la pagadora de la seccional de Casanare del extinto DAS certificó que el señor Goyeneche Rodríguez devengó en el último año de servicios el sueldo de vacaciones, se establece que no procede su inclusión en la liquidación de la pensión por cuanto este factor no ostenta el carácter de salarial. En efecto, como se expuso en acápites precedentes, la jurisprudencia de esta Corporación³⁵ ha establecido que el sueldo de vacaciones no es salario ni prestación, sino que corresponde a un descanso remunerado del trabajador y por tanto no es posible computarlas para fines pensionales.

57. Así las cosas, esta Sala procederá a declarar fundada la presente acción de revisión toda vez que, el fallo de 7 de diciembre de 2012 y en especial el auto aclaratorio de fecha 30 de enero de 2013 proferido por el juzgado segundo administrativo de descongestión del circuito judicial de Yopal, reconoció un derecho en cuantía que excede lo debido de acuerdo con la ley, en la medida que ordenó se reliquidara la pensión del señor Héctor Goyeneche Rodríguez tomando para tal efecto el 100% de la bonificación por servicios prestado, la prima de navidad, vacaciones y servicio, cuando ello debió ser en una doceava (1/12) parte de lo recibido; así como también, dispuso incluir como factor salarial en la base de liquidación pensional el sueldo de vacaciones, no constituyendo éste factor-computable para ello, motivos que llevan a la subsección a infirmar parcialmente la prenotada sentencia, para en su lugar, disponer que los factores tales como la bonificación por servicios prestados, prima de vacaciones, la prima de servicio y la prima de navidad deben ser incluidos en una doceava parte, excluyendo el sueldo de vacaciones por no constituir emolumento salarial.

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 y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE FUNDADA la acción de revisión presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección - U.G.P.P, contra la sentencia del 7 de diciembre de 2012 y en especial, el auto aclaratorio de fecha 30 de enero de 2013, proferida por el juzgado segundo administrativo de descongestión del circuito judicial de Yopal.

SEGUNDO: INFÍRMASE parcialmente el auto aclaratorio de fecha 30 de enero de 2013 y en su lugar, se dispone que los factores tales como la bonificación por servicios prestados, prima de vacaciones, la prima de servicio y la prima de navidad deben ser incluidos en una doceava (1/12) parte, en la medida que su causación es anual y EXCLÚYASE el sueldo de vacaciones de la reliquidación pensional por no constituir emolumento salarial, tal como se indicó en la parte motiva.

TERCERO. Devolver al tribunal de origen el expediente No 85001-33-31-002-2012-00015-00, que fue enviado en calidad de préstamo a esta

Corporación.

Notifíquese y cúmplase.

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

CARMELO PERDOMO CÚETER

Relatoría: AJSD/Dcsg/Lmr.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Acción presentada en fecha 9 de diciembre de 2015, tal como consta a folio 197 vto del expediente

2. Obra a folios 172 a 195 del expediente.

3. Reposa a folios 302 a 306 del expediente.

4. Ver folio 304 del expediente.

5. Transcripción literal visible a folio 305 del expediente.

6. «Artículo 249. Competencia.

(...)

De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los Tribunales Administrativos conocerán las secciones y subsecciones del Consejo de Estado según la materia.

De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los jueces administrativos conocerán los Tribunales Administrativos.» (Resalta la Sala).

7. «Artículo 1. Distribución de negocios entre las secciones. El Artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999, por el cual se expidió el reglamento del Consejo de Estado, quedará así:

Artículo 13.- Distribución de los negocios entre las secciones.

Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

(...)

Sección Segunda:

(...)

3.- El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección».

8. Consejo de Estado, 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.

9. 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, Véase la Sentencia del 14 de agosto de 2009. Exp. 2006-08055-01 Cp. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sección Segunda - Subsección B, Auto de 23 de marzo de 2017, Rad. 2016-01801-01, C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

10. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección B, Sentencia de 30 de marzo de 2017, Rad. 2012-00040-01, C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

11. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección B, sentencia de 6 de junio de 2006, Rad. 2001-02965-01, C.P.: Tarcisio Cáceres Toro; Sentencia de 23 de febrero de 2012, Rad. 2009-00288-01, C.P.: Bertha Lucía Ramírez de Páez; Sentencia de 31 de enero de 2018, Rad. 2012-00269-01, C.P.: Carmelo Perdomo Cuéter.

12. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección A, Sentencia de 11 de julio de 2013, Rad. 2009-00352-01, C.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

13. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección A, Sentencia de 1 de julio de 2015, Rad. 2006-01235-01, C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez (E).
14. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección A, Sentencia de 1 de julio de 2015, Rad. 2008-00434-01, C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez (E).
15. Ver folio 148 y 149 del expediente de origen.
16. Folio 151 a 153
17. Ver contestación a la demanda que reposa a folio 303 del cuaderno principal.
18. Ver parte resolutive del auto aclaratorio que obra a folio 153 del expediente de origen.
19. Ver folio 304 del cuaderno principal.
20. Transcripción literal visible a folio 1 del cuaderno 3.
21. «Por el cual se expide el régimen prestacional especial para los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad»
22. Folio 11 al 18 del cuaderno de origen.
23. «Por el cual se determina el régimen de pensión vitalicia de jubilación para las personas que desempeñen funciones de dactiloscopistas en el Departamento Administrativo de Seguridad. »
24. «Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones»
25. «Por el cual se modifica el Artículo 6º del Decreto 691 de 1994»
26. «Por el cual se expide el régimen prestacional especial para los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad»
27. Folio 21 al 25 del cuaderno de origen.
28. Folio 84 del cuaderno de origen.
29. Folio 182 del expediente.
30. Folios 58 a 66 del cuaderno 4.
31. Folios 21 a 25 del cuaderno 3.
32. Folio 101 del cuaderno 4.
33. Ver Decreto 1042 de 1978 y Decreto 247 de 1997.
34. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección B, sentencia de 6 de junio de 2006, Rad. 2001-02965-01, C.P.: Tarcisio Cáceres Toro; Sentencia de 23 de febrero de 2012, Rad. 2009-00288-01, C.P.: Bertha Lucía Ramírez de Páez; Sentencia de 31 de enero de 2018, Rad. 2012-00269-01, C.P.: Carmelo Perdomo Cuéter.
35. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección A, Sentencia de 11 de julio de 2013, Rad. 2009-00352-01, C.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección A, Sentencia de 1 de julio de 2015, Rad. 2006-01235-01, C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez (E). Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección A, Sentencia de 1 de julio de 2015, Rad. 2008-00434-01, C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez (E).

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 13:54:17