



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Catorce Administrativa Oral del Circuito de Tunja
Correo institucional: j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co

Tunja, **29 AGO 2019**

DEMANDANTE: ANA PAULINA GALVIS DE PULIDO
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL -
UGPP
RADICACION: 150013333014 2016-00141 00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Previo el agotamiento de las etapas procesales precedentes y no existiendo vicios o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede este Despacho a proferir sentencia del medio de control de la referencia de conformidad con los artículos 181 inciso último y 187 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. LA DEMANDA:

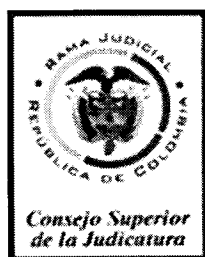
La señora **ANA PAULINA GALVIS DE PULIDO** a través de apoderado judicial, acudió a esta jurisdicción en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL UGPP, quien plantea que se acojan las siguientes:

1. PRETENSIONES (fls.3 a 5):

Solicita se declare la **nulidad** de la **Resolución No. RDP 005421 del 09 de febrero de 2016**, a través de la cual la U.G.P.P, negó la reliquidación de pensión de vejez a la demandante y la **nulidad** de la **Resolución No. RDP 016152 del 19 de abril de 2016**, a través de la cual la entidad demandada resolvió el recurso de apelación, confirmando integralmente el acto administrativo impugnado.

A título de restablecimiento del derecho solicita se declare que la demandante tiene derecho a que la entidad accionada UGPP, le reconozca y ordene pagar su pensión de jubilación en cuantía de \$1.200.716,25 pesos, efectiva a partir del 01 de enero de 2001, fecha de retiro del servicio oficial y así mismo proceda a liquidar los reajustes pensionales decretados en las Leyes 4ª de 1976 y 71 de 1988.

Así mismo, solicita se condene a la entidad demandada a pagar a la actora una pensión mensual vitalicia de jubilación, equivalente al 75% de los factores de salario devengados en el año inmediatamente anterior a la fecha de retiro del servicio oficial, conforme al régimen ordinario aplicable a los empleados del sector oficial según las Leyes 33 y 62 de 1985 y la Ley 71 de 1988 y las demás normas concordantes.



De igual forma solicita se ordene liquidar y pagar a expensas de la entidad demandada, y a favor de la demandante, la totalidad de las diferencias entre lo que se ha venido pagando en virtud de la Resolución No. 15590 del 15 de agosto de 2000, reliquidada mediante las Resoluciones Nros. 24062 del 10 de octubre de 2001, PAP 027170 del 24 de noviembre de 2010, RDP 004060 del 20 de junio de 2012 y RDP 026806 del 02 de septiembre de 2014 y la sentencia que de fin a este proceso, a partir de la fecha de retiro del servicio oficial hasta el momento de inclusión en nómina con la totalidad de factores salariales demandados: **subsidio de alimentación y auxilio de transporte**, además de aquellos que se tuvieron en cuenta en las resoluciones mencionadas.

Por otro lado solicita se condene a la parte demandada a pagar a la actora, sobre las mesadas ya reconocidas y canceladas en virtud de la Resoluciones citadas, las sumas necesarias para hacer los ajustes de valor, acorde al IPC conforme al artículo 187 del C.P.A.C.A.

Así mismo, solicita condenar a la entidad demandada a dar cumplimiento al fallo y pagar a favor de la demandante los intereses moratorios conforme lo establece el artículo 192 del C.P.A.C.A y se le condene en costas en caso de que se oponga a las pretensiones de la demanda.

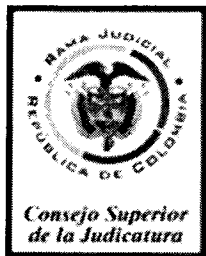
Finalmente solicita que en firme el fallo se expida primera copia que preste mérito ejecutivo, así como copia auténtica con constancia de ejecutoria y se le remita copia auténtica de la misma a la U.G.P.P, con la fecha exacta de la constancia de ejecutoria.

2. HECHOS (fls.5 y 7):

Se enunciaron en resumen los siguientes:

Que la demandante laboró como Supervisora Auxiliar en la E.S.E. Hospital San Rafael de Guayatá por más de 20 años, razón por la cual la CAJA NACIONAL E.I.C.E. en liquidación le reconoció y pagó una pensión vitalicia de jubilación conforme a la Ley 100 de 1993, a través de la **Resolución No. 015590 del 15 de agosto de 2000**, reliquidada mediante las **Resoluciones Nros. 24062 del 10 de octubre de 2001 y PAP 027170 del 24 de noviembre de 2010**.

Que la actora inicio proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, tendiente a solicitar la reliquidación de la pensión conforme a la Ley 33 de 1985, proceso en el que se profirió sentencia el 16 de diciembre de 2010, por el Juzgado Primero Administrativo de Circuito de Tunja, radicado No. 15000233100020070236, decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia del 15 de febrero de 2012.



Que en la sentencia se ordenó la inclusión de los factores salariales devengados en el último año de servicios: *“asignación básica, prima de vacaciones, prima de navidad, bonificación por servicios, horas extras, prima de servicios y prima de antigüedad”*, razón por la cual la UGPP mediante las **Resoluciones Nros. RDP 004060 del 20 de junio de 2012 y RDP 026806 del 02 de septiembre de 2014**, reliquidó la mesada pensional en cuantía de \$1.153.988,00 efectiva a partir del 01 de enero de 2001.

Que como consecuencia del fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Tunja, se ordenó cancelar a la demandante unas diferencias salariales, razón por la cual posteriormente le fueron certificados los factores de *“subsidio de alimentación y auxilio de transporte”*; que ésta circunstancia constituye un hecho nuevo y posterior a la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Circuito de Tunja, en la que no se pidió la inclusión de los referidos factores, razón por la cual considera que no se configura el fenómeno de cosa juzgada en el caso bajo estudio.

Que el **05 de noviembre de 2015**, la demandante presentó petición para solicitar la reliquidación de su pensión con la inclusión de los factores de *“subsidio de alimentación y el auxilio de transporte”*, que fueron certificados por la entidad competente durante el año inmediatamente anterior a la fecha de retiro del servicio, es decir, entre el 01 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2000; que no obstante la UGPP negó lo solicitado mediante los actos administrativos demandados.

3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION:

El apoderado de la parte actora señaló como violadas, las siguientes normas:

De orden Constitucional: artículos 2, 6, 25 y 58.

De orden legal: artículo 10 del Código Civil; Ley 57 de 1887; Ley 1437 de 2011; artículo 4º Ley 4 de 1966; Decreto 1743 de 1966, Decreto 3135 de 1968; Ley 5 de 1969, artículo 3º numeral 3º Ley 33 1985; artículo 1º numeral 3º Ley 62 de 1985 y Ley 71 de 1988.

Después de citar el artículo 3º de la Ley 33 1985, modificado por el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, argumenta que del análisis del inciso final de esa norma que enunció los factores salariales a tener en cuenta en el cálculo del monto de la pensión de jubilación, *“no puede concluirse que tal enumeración sea taxativa, máxime si se advierte que en el inciso segundo admite la existencia de otros factores”*.



Así mismo, después de referirse a la sentencia de unificación del Consejo de Estado de fecha 04 de agosto de 2010, afirma que las pensiones de jubilación deben liquidarse con fundamento en todo lo devengado por el trabajador atendiendo que la remuneración, para estos efectos, es todo lo percibido en el empleado o trabajador oficial por causa directa o indirecta de su vinculación laboral y que en el evento que no se hayan efectuado los descuentos sobre algunos factores no obsta para que no le sean tenidos en cuenta para calcular el valor de su pensión.

Invoca la causal de nulidad de **violación a la constitución** y sustenta que la pensión de la demandante debe ser liquidada conforme a todos los factores salariales devengados en el último año anterior a la fecha de verificación de su retiro definitivo del servicio, razón por la cual solicita se acceda favorablemente a las súplicas de la demanda.

II. CONTESTACION DE LA DEMANDA:

Dentro del término legal establecido la apoderada de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP, contesta la demanda manifestando su oposición a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos (fls.101 a 116):

Señala que los actos administrativos demandados fueron proferidos con sujeción a los parámetros establecidos en la Ley 100 de 1993, aplicables a los beneficiarios del régimen de transición; sujeción aunada a la presunción de legalidad que los ampara.

Manifiesta que la actora laboró para el Estado en su último cargo como Supervisora Auxiliar en la E.S.E. Hospital San Rafael de Guayatá, hasta alcanzar su status pensional el día 02 de septiembre de 1998 (sic), por lo que se regía por un régimen especial que cobijaba a los funcionarios públicos; sin embargo por adquirir su status pensional en vigencia de la Ley 100 de 1993, la actora quedó cobijada por ese nuevo régimen pensional.

En cuanto a los factores salariales a tener en cuenta en la base de liquidación de la pensión de jubilación de la demandante, indica que la incorporación de los servidores públicos al Sistema General de Pensiones implica una sujeción a los nuevos parámetros para ello, y que en el caso concreto corresponden a los estipulados en el Decreto 1158 de 1994, que reglamentó la Ley 100 y que modificó el artículo 6 del Decreto 691 de 1994, razón por la cual refiere que los factores sobre los cuales puede la UGPP liquidar las pensiones de sus afiliados, son aquellos que se encuentran taxativamente ordenados por la ley.

Refiere que en ese sentido se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-258 de 2013, argumentando que la aplicación como la viene dando el Consejo de Estado a la



normatividad sobre el régimen de transición conduce a la concesión de beneficios manifiestamente desproporcionados con desconocimiento de los principios de solidaridad e igualdad.

Expone que bajo el principio de solidaridad los aportes al régimen general de pensiones constituye un sistema bajo el cual los aportes que realiza el afiliado constituyen los mismos sobre los cuales se debe liquidar la pensión y que el caso contrario implicaría un desequilibrio en el sistema financiero del Régimen General de pensiones.

Concluye para el caso bajo estudio que la demandante se encuentra amparada por el régimen de transición y en consecuencia se pensionó con 55 años de edad, 20 años de servicios tal y como lo indica la Ley 33 de 1985, con el 75% como monto de la pensión, pero las demás condiciones y requisitos tales como el periodo sobre el cual se liquida la pensión y los factores salariales certificados como ítems que integren el ingreso base de cotización, únicamente los que encuentran en forma taxativa en la ley.

Afirma que la actora adquirió su status de pensionada el día 25 de septiembre de 1998, razón por la cual para la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, le faltaba más de un año, para adquirir el derecho, por ende no era viable que el ingreso base de liquidación se calculara con el promedio de lo devengado en el último año, sino con el promedio de lo devengado en los últimos diez años o el tiempo que le hiciera falta.

Sustenta que si bien la demandante se encuentra amparada por el régimen de transición contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que conlleva la aplicación de la norma anterior respecto del tiempo, monto y edad para pensionarse, los demás requisitos son los establecidos en la norma vigente al momento de la adquisición del status de pensionado que para el presente caso es la Ley 100 de 1993, puesto que adquirió el status de pensionado en vigencia de esta Ley. Agrega que los factores salariales a tener en cuenta en la base de liquidación pensional son los contemplados en el Decreto 1158 de 1994, el cual no consagra los factores de subsidio de alimentación y auxilio de transporte pretendidos por la demandante, sumado al hecho que sobre los mismos no se realizaron los aportes respectivos.

Solicita la aplicación en el caso bajo estudio de las reglas fijadas por la Corte Constitucional en las sentencias C-258 de 2013 y SU - 230 de 2015.

Finalmente propone las excepciones que denomina: **i) INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN O COBRO DE LO NO DEBIDO;** **ii) INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES;** y **iii) PRESCRIPCIÓN DE MESADAS;** **iv) RECONOCIMIENTO JOFICIOSO DE EXCEPCIONES** (fls.114 y 115).



Frete a la excepción denominada *RECONOCIMIENTO OFICIOSO DE EXCEPCIONES* en audiencia inicial se advirtió que no habían excepciones para declarar de oficio por parte del Despacho (fl.175).

Las demás al no estar dentro de las contempladas en el primer inciso del numeral sexto del artículo 180 del C.P.A.C.A., ni dentro de las contempladas en el artículo 100 del C.G.P., aplicable por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A., serán examinadas con el fondo del asunto.

III. ACTUACION PROCESAL:

3.1 Audiencia Inicial: admitida la demanda por este Juzgado mediante proveído del 09 de febrero de 2017¹ y notificada la parte demandada UGPP², contestó la demanda dentro del término legal³; una vez corrido el correspondiente traslado de las excepciones⁴ mediante proveído del 04 de abril de 2018, se fijó fecha para audiencia inicial⁵ la cual se realizó el día 18 de julio de 2018, desarrollándose la misma en los términos del artículo 180 del C.P.A.C.A, culminando con la fijación de fecha para la audiencia de pruebas⁶.

3.2 Audiencia de Pruebas: el 06 de septiembre de 2018, se realizó la audiencia de pruebas, incorporándose las documentales arrimadas y sin más pruebas por practicar se dispuso que era innecesario fijar fecha para la celebración de audiencia de alegatos y juzgamiento, y se corrió traslado a las partes para que presentaran por escrito sus alegatos de conclusión⁷.

IV. ALEGATOS:

- **De la parte demandante** (fls.235 y ss.):

Dentro del término legal el apoderado de la parte actora presenta alegatos de conclusión, en los que señala que la entidad competente para aclarar las inconsistencias presentadas en los certificados de factores salariales aportados como prueba es el municipio de Guayatá por ser la entidad empleadora.

¹Folios 82 y ss.

²Folios 88 y ss.

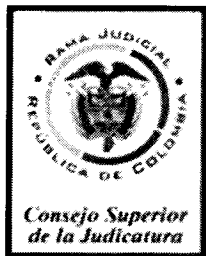
³Folios 100 y ss.

⁴Folio 158.

⁵Folios 160 y ss.

⁶Folios 173 y ss.

⁷Folios 200 y ss.



Argumenta que para febrero de 1985, mes en que entró a regir la Ley 33 de 1985, la demandante se encontraba dentro de una de las excepciones previstas en esta norma, esto es, la de haber cumplido 15 años de servicio, lo cual implica que su prestación quedaba regulada por la norma anterior, es decir por el régimen de transición consagrado en la Ley 33 de 1985, *“que permite la inclusión de la totalidad de los factores salariales”*.

Respecto del régimen de transición consagrado en la Ley 33 de 1985, cita apartes de la sentencia del 26 de febrero de 2009, proferida por el Consejo de Estado, radicado 250002325000020030899201 y de la sentencia del 20 de octubre de 2005, radicado 15001233100019971751801, para concluir que la demandante se encuentra cobijada por una de las causales de excepción y que no le es aplicable la Ley 33 de 1985, para determinar el monto de la pensión sino que se debe aplicar la norma anterior en su totalidad.

En lo referente a los descuentos de los aportes para pensión, manifiesta que el artículo 1º de la Ley 33 de 1985, establece que el monto de la pensión será el equivalente al 75% del promedio de lo devengado durante el último año de servicios, razón por la cual considera que *“si ahora se están ordenado incluir en ese promedio del último año, primas y auxilios, los descuentos serán lógicamente sobre dichos factores devengados en ese último año y no en toda la vida laboral...”*.

Sustenta que si bien es cierto que la pensión surge como consecuencia del ahorro mediante los aportes efectuados durante toda la vida laboral, no lo es menos que se si se incumplió la obligación de realizarlos respecto de algunos factores salariales, ésta prescribe.

Finalmente solicita se tenga en cuenta el principio de favorabilidad para el trabajador atendiendo a que el derecho reconocido no puede ser menor a lo ya percibido por la actora.

- **De la parte demandada UGPP (fls.204 y ss.):**

Dentro del término procesal oportuno la apoderada de la entidad demandada presenta sus alegatos de conclusión en los que reitera los argumentos de la contestación de la demanda y agrega que en la base de liquidación pensional se incluyeron los factores salariales que certificó debidamente la actora y que se encuentran incluidos en el Decreto 1158 de 1994, porque una decisión diferente sería el desconocimiento de la Ley, razón por la cual los factores solicitado (subsidio de alimentación y auxilio de transporte), no se encuentran señalados en la norma ibídem, y no se realizaron los aportes de ley sobre los mismos.

Reitera que en el caso concreto se debe dar aplicación a lo señalado en las sentencias proferidas por la Corte Constitucional C - 258 de 2013 y SU - 230 de 2015, citando entre otras sentencias del Consejo de Estado la sentencia del fallo de tutela del 25 de febrero de



2016, C.P. Alberto Yepes Barreiro, argumentando que la misma señala como referencia dar aplicación a las directrices de la Corte Constitucional respecto a las pensiones. Así mismo, transcribe apartes de las sentencias SU-395 del 22 de junio de 2017, SU 631 del 12 de octubre de 2017, SU 023 del 5 de abril de 2018.

Señala que en el caso *sub examine*, la demandante se encuentra aparada por el régimen de transición, razón por la cual los factores salariales a tener en cuenta en la base de liquidación pensional, son los señalados en la Ley 100 de 1993 y su Decreto reglamentario 1158 de 1994, y que los factores que se piden para reliquidar la pensión no se encuentran taxativos en las normas citadas.

Indica que de la documental aportada al expediente se observa certificación expedida por el representante legal del Municipio de Guayatá de fecha 31 de julio de 2018, a través de la cual señala que la demandante durante el periodo comprendido entre el 1 de enero al 3 de diciembre de 2000, no devengó los factores correspondientes a subsidio de alimentación y auxilio de transporte y en consecuencia no se realizaron descuentos por aportes a pensión sobre dichos conceptos, situación que igualmente se corrobora en los certificados de factores salariales mes a mes "*Formato No. 3 (B)*".

Afirma que la demandante adquirió el status de pensionada en vigencia de la Ley 100 de 1993, razón por la cual no resulta viable que el ingreso base de liquidación se calcule con el promedio de lo devengado en el último año de servicios, sino con el promedio de lo devengado en los últimos diez años o el tiempo que le hiciere falta.

Finalmente indica que la demandante pudo haber devengado otros factores salariales, no obstante respecto de ellos no obra prueba de aportes o cotizaciones al sistema, motivo por el cual no hay lugar a ser considerados a efectos del reconocimiento del monto de su pensión, como tampoco al reajuste pensional, ni actualización monetaria, ni reconocimiento y pago de diferencias resultantes entre lo efectivamente pagado y lo que se dice adeudado, ni tampoco hay lugar a indexación sobre los valores objeto de la condena de acuerdo al IPC.

El **Ministerio Público** no rindió concepto.

VI. ANALISIS PROBATORIO:

Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes y que por lo tanto se incorporaron al expediente como pruebas legalmente recaudadas y allegadas a la actuación



procesal, razón por la cual se valorarán en conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda:

➤ **Documentales:**

- Copia auténtica de la **Resolución No. 015590 del 15 de agosto de 2000**, por medio de la cual la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de vejez a la demandante (fls.18 a 22).
- Copia auténtica de la **Resolución No. 24062 del 10 de octubre de 2001**, por medio de la cual la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL reliquida la pensión de vejez de la demandante, efectiva a partir del 01 de enero de 2001 (fls.23 a 27).
- Copia auténtica de la **Resolución No. PAP 027170 del 24 de noviembre de 2010**, por la cual la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL - CAJANAL EICE EL LIQUIDACION, reliquida la pensión de vejez de la accionante, efectiva a partir del 01 de enero de 2001, con efectos fiscales a partir del 2 de diciembre de 2006, por prescripción trienal (fls.29 a 31).
- Copia auténtica de la **Resolución No. RDP 004060 del 20 de junio de 2012**, expedida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP, por medio de la cual se dio cumplimiento al fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 15 de febrero de 2012, reliquidando la pensión de vejez de la accionante a partir del 01 de enero de 2001, con efectos fiscales a partir del 14 de febrero de 2002, por prescripción trienal (fls.32 a 35).
- Copia auténtica de la **Resolución No. RDP 026806 del 02 de septiembre de 2014**, proferida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP, por medio de la cual se revoca la Resolución No. RDP 021638 del 14 de julio de 2014, y en consecuencia se reliquida la pensión de vejez de la actora, elevando la cuantía de la misma (fls.36 a 39).
- Derecho de petición con fecha de radicación del **05 de noviembre de 2015**, mediante el cual la demandante a través de apoderado judicial solicita la reliquidación de su pensión con la inclusión de los factores de *"subsidio de alimentación y el auxilio de transporte"* (fls.51 a 53).
- Copia auténtica de la **Resolución No. RDP 005421 del 09 de febrero de 2016**, a través de la cual la U.G.P.P, negó la reliquidación de pensión de vejez a la demandante (acto administrativo demandado) (fls.41 a 43).



- Copia auténtica de la **Resolución No. RDP 016152 del 19 de abril de 2016**, a través de la cual la U.G.P.P, resolvió el recurso de apelación confirmando en todas sus partes la Resolución No. RDP 005421 del 09 de febrero de 2016 (fls.45 a 47).
- Certificación de fecha 22 de enero de 2014, expedida por el Alcalde del municipio de Guayatá - Boyacá, en la que consta el pago a favor de la demandante de unas diferencias salariales dejadas de cancelar durante los años 1999 y 2000 (fls.49 y vuelto).
- Copia del **Formato No. 3 (B) CERTIFICACION DE SALARIOS MES A MES de fecha 30 de julio de 2014**, suscrito por el alcalde MIGUEL ANGEL ZAMBRANO PINTO, en el que se puede observar la asignación básica y demás emolumentos devengados por la demandante durante su último año de servicios comprendido entre enero a diciembre de 2000 (fl.50).
- Copia del Expediente administrativo pensional de la demandante que fue aportado en CD por la entidad accionada UGPP que obra a folios 98 del plenario.
- **Oficio GOB 11-08-2017/234** suscrito por el alcalde del MUNICIPIO DE GUAYATA (fl.154) con el cual se adjunta: Original del **Formato No. 3 (B) CERTIFICACION DE SALARIOS MES A MES de fecha 10 de agosto de 2017**, suscrito por el alcalde BENJAMIN EDILSON PIÑEROS ALFONSO en el que conforme a lo informado en el referido oficio se puede apreciar los factores salariales respecto de los cuales se realizaron descuentos por aportes a pensión a la accionante durante el periodo comprendido entre enero de 1999 a diciembre de 2000 (fl.155).
- **Oficio No. GOB 03/08/2018-120** suscrito por la Auxiliar Administrativa de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Guayatá visible a folio 191 del expediente, con el cual se adjunta: **1) Original del Formato No. 3 de CERTIFICACIÓN DE SALARIOS MES A MES** de enero a diciembre del año 2000, correspondiente a la señora ANA PAULINA GALVIS DE PULIDO (fls.193 y 194) y **2) Certificación** suscrita por el alcalde del Municipio de Guayatá, en la que se señala que la señora ANA PAULINA GALVIS DE PULIDO durante el periodo comprendido entre el 1º de enero al 31 de diciembre de 2000, no percibió suma alguna por concepto de Subsidio de Alimentación ni de Auxilio de Transporte y que por tanto *“sobre los referidos factores prestacionales no se efectuaron descuentos por concepto de aportes a pensión”* (fl.192).
- **Oficio con radicado No. 201811106678301 de fecha 02 de agosto de 2018**, suscrito por el Subdirector de Defensa Judicial Pensional-UGPP (fls.195 a 197), mediante el cual remite el Expediente pensional en medio magnético de la demandante el cual obra a folio 198 del plenario, en el que se encuentran los siguientes medios de prueba relevantes para el caso bajo estudio:



- Certificación de fecha 02 de junio de 1999, expedido por el Hospital ELIAS OLARTE de Miraflores Boyacá, en la que consta que la demandante laboró ininterrumpidamente en esa institución como *auxiliar de contabilidad*, durante el periodo comprendido entre el **01 de enero de 1970 al 09 de noviembre de 1979** (archivo No. 6 del CD que obra a folio 198).
 - Certificación de fecha 22 de junio de 1999, expedido por el Hospital SAN VICENTE de Ramiriquí-Boyacá, en la que consta que la demandante laboró ininterrumpidamente en esa institución como *auxiliar de contabilidad*, durante el periodo comprendido entre el **10 al 30 de noviembre de 1979** (archivo No. 7 del CD que obra a folio 198)
 - Certificación de fecha 22 de diciembre de 2000, expedido por el Hospital SAN RAFAEL de Guayatá-Boyacá, en la que consta que la demandante laboró ininterrumpidamente en esa institución como *Supervisor auxiliar*, desde **01 de diciembre de 1979** y que mediante la Resolución No. 291 del 15 de diciembre de 2000 se le aceptó la renuncia al cargo a partir del 1 de enero de 2001. Así mismo, se indica que *“la asignación mensual para este cargo es la suma de \$873.556.00”*. (archivo No. 23 del CD que obra a folio 198)
- Así mismo, se allega en calidad de préstamo el expediente con radicado No. 150002331000 **2007-00236-00** del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Tunja, proveniente del archivo de Santa Rita (en dos cuadernos).

VII. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:

I. TESIS Y PROBLEMA JURIDICO:

De la interpretación de los actos procesales de introducción y contradicción, el Despacho concreta las tesis argumentativas del caso, desplegadas por las partes, para dirimir el objeto de la Litis, e igualmente se formulará el problema jurídico y se anunciará la posición que asumirá la instancia así:

- ***Tesis argumentativa de la parte demandante:***

*Señala que la accionante tiene derecho a que la UGPP, reliquide su pensión de vejez con la inclusión de los factores salariales de **subsidio de alimentación y auxilio de transporte** certificados como devengados en el último año de servicios, teniendo en cuenta que es beneficiaria del régimen de transición consagrado en la Ley 33 de 1985 y que conforme a lo señalado en la sentencia de unificación del Consejo de Estado de fecha 04 de agosto de 2010, la norma no incluye una lista taxativa sino meramente enunciativa de los factores que componen la base de liquidación pensional, permitiendo incluir otros que también fueron devengados por el trabajador.*



- **Tesis argumentativa de la parte demandada UGPP:**

Solicita negar las pretensiones de la demanda con fundamento en que los actos administrativos demandados, fueron proferidos con estricta sujeción a los parámetros de la Ley 100 de 1993, aplicable a los beneficiarios del régimen de transición, pues en el caso de la demandante, le fueron reconocidos los factores salariales que certificó debidamente y que se encuentran incluidos en el Decreto 691 de 1994 y Decreto 1158 de 1994.

De otra parte, señala que la causante adquirió su status de pensionada después de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y que le faltaba más de un año para adquirir el derecho, por ende, no era viable que el ingreso base de liquidación se calculara con el promedio de lo devengado en el último año, sino con el promedio de lo devengado en los últimos diez (10) años o el tiempo que le hiciera falta.

Finalmente solicita la aplicación de las sentencias C-258 de 2013, SU 230 de 2015, proferidas por la Corte Constitucional.

- **Problema jurídico:**

En audiencia inicial se fijó el problema jurídico a resolver en los siguientes términos (fl.175):

Corresponde al Despacho determinar: *¿Si los actos administrativos demandados, se encuentran viciados de nulidad, y en caso afirmativo establecer si la pensión de jubilación reconocida a la señora ANA PAULINA GALVIS DE PULIDO debe ser reliquidada, teniendo en cuenta en la base de liquidación la inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios anterior a su retiro, incluyendo además de los factores ya reconocidos el subsidio de alimentación y el auxilio de transporte, de acuerdo al régimen de transición consagrado en el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 33 de 1985 o si por el contrario se debe dar aplicación a la Ley 100 de 1993, en lo concerniente al Ingreso Base de Liquidación (IBL) y los factores que aportó al sistema.*

- **Tesis propuesta por el Despacho:**

El Despacho **negará las pretensiones de la demanda** con fundamento en que con las pruebas allegadas al expediente no se puede afirmar que la demandante ANA PAULINA GALVIS DE PULIDO hubiera devengado los factores salariales de **subsidio de alimentación** y **auxilio de transporte** en el último año de servicios comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del año 2000, y que sobre los referidos factores se hubieran realizado los descuentos por concepto de aportes a pensión, para ordenar la reliquidación de la pensión solicitada.

2. CUESTION PREVIA:

Es importante aclarar que la demandante no había solicitado con anterioridad la reliquidación de su pensión de vejez con la inclusión de los factores salariales que ahora reclama: *subsidio de alimentación y auxilio de transporte.*

Al respecto, dentro del proceso con radicado No. 150002331000 **2007-00236-00** del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Tunja, (allegado al plenario en calidad de préstamo), se puede verificar que allí no se pidió como pretensión la reliquidación de la pensión de la accionante con los factores de *subsidio de alimentación y auxilio de transporte* que ahora reclama dentro del presente medio de control, por tanto como lo señala la parte



actora en el escrito de demanda no se configura el fenómeno de cosa juzgada frente a la pretensión de reliquidación de la pensión con la inclusión de los referidos factores salariales.

C. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL:

Para resolver el problema jurídico planteado al momento de la fijación del litigio, el Despacho abordará su estudio, al tenor del siguiente orden expositivo:

1. *Del régimen de transición aplicable a la demandante y los factores de liquidación pensional:*
2. *De la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, sobre el IBL en el régimen de transición de Ley 100 de 1993.*
3. *Del caso concreto.*

1. DEL REGIMEN DE TRANSICION APLICABLE A LA DEMANDANTE Y LOS FACTORES DE LIQUIDACIÓN PENSIONAL:

El debate propuesto impone definir en primer lugar el régimen legal que gobierna el derecho pensional de la demandante para así determinar los factores que debieron componer el ingreso base de liquidación.

Al respecto en el caso bajo estudio una vez revisado el expediente pensional de la demandante allegado en medio magnético CD a este proceso (fl.198), se encuentran los archivos Nros. 6, 7 y 23 que contienen certificaciones de tiempo de servicios de las cuales se puede establecer que la actora, empezó a laborar en el Hospital ELIAS OLARTE de Miraflores Boyacá, como *auxiliar de contabilidad*, desde el **01 de enero de 1970 al 09 de noviembre de 1979**; que luego laboró en el Hospital SAN VICENTE de Ramiriquí-Boyacá, como *auxiliar de contabilidad*, durante el periodo comprendido entre el **10 al 30 de noviembre de 1979** y posteriormente se vinculó en el Hospital SAN RAFAEL de Guayatá-Boyacá, como *Supervisor auxiliar*, donde laboró desde **01 de diciembre de 1979 hasta el 31 de diciembre de 2000**, fecha a partir de la cual le fue aceptada la renuncia.

Lo anterior se puede corroborar revisando la parte considerativa de la **Resolución No. 015590 del 15 de agosto de 2000**, por medio de la cual la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de vejez a la demandante (fls.18 a 22); así como del contenido de las **Resoluciones Nros. 24062 del 10 de octubre de 2001** (fls.23 a 27) y **RDP 026806 del 02 de septiembre de 2014** (fls.36 a 39).



Así las cosas, se encuentra acreditado que la actora inició labores el **01 de enero de 1970** de manera que para la fecha de entrada en vigencia de la Ley 33 de 1985 (13 de febrero de 1985), contaba con **15 años, 1 mes, y 12 días de servicios al sector público**, es decir, era **beneficiaria del régimen de transición establecido en el parágrafo 2° del artículo 1° de la referida Ley**, que señaló:

“Parágrafo 2.- Para los empleados oficiales que a la fecha de la presente Ley hayan cumplido quince (15) años continuos o discontinuos de servicio, continuarán aplicándose las disposiciones sobre edad de jubilación que regían con anterioridad a la presente Ley.”

Así las cosas, **le son aplicables las normas pensionales anteriores a las previstas por la Ley 33 de 1985.**

En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en sentencia del 21 de octubre de 2011⁸, donde precisó:

*“Respecto del régimen de transición previsto en la Ley 33 de 1985, esta Corporación con base en los principios de favorabilidad normativa, concluyó que **el régimen anterior debe aplicarse en su integridad y no sólo en cuanto a la edad**. Así lo dispuso en la sentencia dictada el 20 de octubre de 2005, que señaló.*

*El asunto se contrae a establecer si el actor tiene derecho a que se reliquide la pensión de jubilación teniendo en cuenta los factores señalados en el artículo 3 de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1 de la ley 62 de 1985, como lo alega la entidad demandada, o si por el contrario, la norma aplicable para dicho efecto es el Decreto 1045 de 1978, como lo pide el demandante. El actor se encuentra, como bien lo señaló el Tribunal, en el segundo supuesto pretranscrito, ya que antes de la expedición de la ley 33 de 1985 tenía más de 15 años al servicio del Estado. Es decir, quedó inmerso en el régimen de transición de la citada Ley 33 de 1985, lo que lo colocaba fuera del ámbito de aplicación de la ley 33. Esta Corporación en sentencias del 8 de junio y 21 de septiembre de 2000, expedientes No. 2729 y 470, Magistrados Ponentes: Drs: Alejandro Ordóñez Maldonado y Nicolás Pájaro, señaló que la aplicación del régimen anterior incluye el atinente a la edad, tiempo de servicio y monto de la pensión, pues es de la esencia del régimen de transición, la edad, el tiempo de servicio y el monto de la pensión. Si se altera alguno de esos presupuestos se desconoce dicho beneficio, por lo que **al establecer la cuantía de la pensión con fundamento en los factores de la Ley 33 de 1985, cuando ésta normatividad no le es aplicable, es desnaturalizar el régimen de beneficio producto de la transición.***

(...)

*Con fundamento en lo anterior, la pensión del JOSÉ LUIS GONZÁLEZ VEGA se debió reconocer y pagar tomando como ingreso base de liquidación el 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicios, **teniendo en cuenta los factores salariales establecidos en el artículo 45 del Decreto Ley 1045 de 1978, y no en los términos señalados en el acto acusado** y en la sentencia apelada proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá que resolvió la controversia fundado en **las Leyes 33 y 62 de 1985**, razón por la cual se revocará, y consecuentemente se decretará la nulidad parcial de la Resolución No. 02961 de 7 de abril de 2004 que reconoció de manera incorrecta la pensión mensual vitalicia de jubilación del actor.”⁹*

⁸CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección A. Consejero Doctor Alfonso Vargas Rincón, expediente radicado No. 15001-23-31-000-2004-01690-01(1610-09).

⁹CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección A. Expediente No. 3701 -04. Sentencia de 20 de octubre de 2005. Magistrada Ponente: Ana Margarita Olaya Forero.



Así mismo, en sentencia del 23 de febrero de 2012¹⁰, señaló:

“En casos como el presente, es decir, el de aquellos empleados que están cobijados por el régimen anterior de acuerdo con lo señalado en la transición señalada en la Ley 33 de 1985, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en señalar que si bien esta disposición no señaló nada en cuanto al monto de la liquidación, lo procedente, en atención no sólo al principio de favorabilidad sino también al de inescindibilidad de la Ley, es aplicar el régimen anterior en cuanto a este aspecto también, pues una actuación en contrario, desconoce el principio mínimo fundamental consagrado en el artículo 53 de la Carta Política que establece la “situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho” (Negrilla del Despacho).

Así las cosas, las personas que se encuentran en el régimen de transición de la Ley 33 de 1985, tienen derecho a que su pensión de jubilación se reconozca integralmente bajo los parámetros que la regulaban antes de la entrada en vigencia de dicha norma, es decir, teniendo en cuenta la edad, el tiempo de servicios y monto de la pensión y consecuencia, las normas a aplicar en el presente caso son la **Ley 4^a de 1966** y el **Decreto 1045 de 1978** que constituyen el régimen de transición contemplado en la Ley 33 de 1985.

Ahora, en relación con los factores salariales para la liquidación de pensiones el **artículo 45 del Decreto 1045 de 1978**, establece:

“ARTICULO 45. DE LOS FACTORES DE SALARIO POR LA LIQUIDACION DE CESANTIA Y PENSIONES. Para efectos del reconocimiento y pago del auxilio de cesantía y de las pensiones a que tuvieron derecho los empleados públicos y trabajadores oficiales, en la liquidación se tendrán en cuenta los siguientes factores de salario:

- a. La asignación básica mensual;
- b. Los gastos de representación y la prima técnica;
- c. Los dominicales y feriados;
- d. Las horas extras;
- e. Los auxilios de alimentación y transporte;
- f. La prima de Navidad;
- g. La bonificación por servicios prestados;
- h. La prima de servicios;
- i. Los viáticos que reciban los funcionarios y trabajadores en comisión cuando se hayan percibido por un término no inferior a ciento ochenta días en el último año de servicio;
- j. Los incrementos salariales por antigüedad adquiridos por disposiciones legales anteriores al decreto-ley 710 de 1978;
- k. La prima de vacaciones;
 1. El valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio;
 11. Las primas y bonificaciones que hubieran sido debidamente otorgadas con anterioridad a la declaratoria de inexequibilidad del artículo 38 del decreto 3130 de 1968.”

En estos términos, atendiendo al *principio de inescindibilidad*, la pensión **debe liquidarse** atendiendo el tiempo de servicios y los factores previstos en el **artículo 45 del Decreto 1045 de 1978**, devengados en el último año de servicios.

¹⁰CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, expediente radicado No. 25000-23-25-000-2004- 01309-01(1143-08).



Ahora, es importante precisar que no se trata de la aplicación de una norma derogada, sino de la aplicación ultractiva de la norma, por cuanto a pesar de haber desaparecido del mundo jurídico, sigue surtiendo efectos por mandato del legislador frente a situaciones específicas por él señalados.

2. DE LA SENTENCIA DE UNIFICACIÓN DEL 28 DE AGOSTO DE 2018, SOBRE EL IBL EN EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE LA LEY 100 DE 1993:

Frente a la aplicación de los parámetros establecidos en la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, para las personas que se encuentran cobijadas por el régimen de transición de la Ley 33 de 1985, en providencia del **26 de noviembre de 2018**¹¹, el Tribunal Administrativo de Boyacá en un caso de similares contornos en el que la demandante se encontraba en el régimen de transición previsto en la Ley 33 de 1985 y no en el establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, precisó:

Dicho lo anterior, considera la Sala necesaria, para este caso, las siguientes precisiones respecto de la sentencia de unificación proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado el 28 de agosto de 2018 en el expediente con Radicación No. 52001-23-33-000-2012-00143-01.

El problema jurídico que abordó la sentencia fue el siguiente:

*“84. Planteadas así las tesis sobre el IBL aplicable en el régimen de transición, la Sala advierte que el aspecto que ha suscitado controversia es el periodo que se toma en cuenta al promediar el ingreso base para fijar el monto pensional, pues el artículo 1 de la Ley 33 de 1985 preveía como IBL el “salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el **último año de servicio**”, mientras que el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 establece que 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 hiciera 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. Es decir, mientras el régimen general de pensiones de la Ley 33 de 1985 establece el último año de servicios, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 consagra la posibilidad que sea más de un año dependiendo de la situación particular de la persona que está próxima a consolidar su derecho pensional.” (Subrayado fuera de texto)*

Al interpretar la Ley 100 de 1993 consideró:

“...Para la Sala Plena de esta Corporación esa es la lectura que debe darse del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. El artículo 36 contiene todos los elementos y condiciones para que las personas beneficiarias del régimen transición puedan adquirir su pensión de vejez con la edad, el tiempo de servicios o semanas de cotización y la tasa de reemplazo del régimen anterior y con el IBL previsto en el mismo artículo 36, inciso 3, y en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993. La regla establecida por el legislador en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 excluyó la aplicación ultractiva del ingreso base de liquidación que consagraba el régimen general de pensiones anterior a dicha ley. El reconocimiento de la pensión en las condiciones previstas a cabalidad por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 constituye un verdadero beneficio para este grupo poblacional, porque frente a los mismos requisitos que están consagrados para el Sistema General de Pensiones, indudablemente, le son más favorables...” (Subrayado fuera de texto).

¹¹TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA. Sentencia del 26 de noviembre de 2018, expediente radicado No. 15001 3333 011 2017 00098 01. Magistrada ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz.



En el anterior contexto fijó la siguiente regla jurisprudencial:

92. De acuerdo con lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sienta la siguiente regla jurisprudencial:

"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".

93. Para este grupo de beneficiarios del régimen de transición y para efectos de liquidar el IBL como quedó planteado anteriormente, el Consejo de Estado fija las siguientes subreglas:

94. La primera subregla es que para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es: (...) "Subraya fuer de texto.

En las anteriores condiciones, concluye esta Sala que, como en el presente caso, la actora se encontraba en el régimen de transición previsto en la Ley 33 de 1985 y no en el establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, la regla jurisprudencial fijada por la Sala Plena no es vinculante y, en tales condiciones, procede aplicar el D.L. 1045 de 1978 en su tenor literal." (Negrilla del Despacho).

Tomando en consideración lo antes expuesto el Despacho realizará el análisis del caso concreto.

3. CASO CONCRETO:

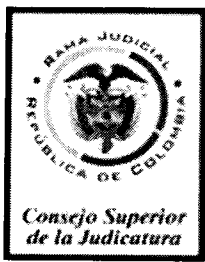
Descendiendo al caso bajo estudio observa el Despacho que la demandante ANA PAULINA GALVIS DE PULIDO pretende con la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados la reliquidación de su pensión de vejez con la inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios anterior a su retiro, incluyendo además de los factores ya reconocidos el **subsidio de alimentación y el auxilio de transporte**, de acuerdo al régimen de transición consagrado en el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 33 de 1985.

Por su parte la entidad demandada UGPP solicita negar las pretensiones de la demanda con fundamento en que los actos demandados fueron proferidos con estricta sujeción a la Ley 100 de 1993, aplicable a los beneficiarios del régimen de transición y que para el caso de la demandante, le fueron reconocidos los factores salariales que certificó debidamente y que se encuentran incluidos en el Decreto 691 de 1994 y el Decreto 1158 de 1994. Así mismo, indica que la causante adquirió su status de pensionada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y que le faltaba más de un año para adquirir el derecho, razón por la cual no era viable que el ingreso base de liquidación se calculara con el promedio de lo devengado en el último año, sino con el promedio de lo devengado en los últimos diez (10) años o el tiempo que le hiciera falta. Finalmente solicita la aplicación de las sentencias C-258 de 2013, SU 230 de 2015, proferidas por la Corte Constitucional.



Así, de lo probado en el expediente se pudo establecer respecto de la señora ANA PAULINA GALVIS DE PULIDO y respecto del caso que nos ocupa, lo siguiente:

- Que la demandante **nació el 25 de septiembre de 1948**, conforme se señala en la parte considerativa de la Resolución No. 015590 del 15 de agosto de 2000, por medio de la cual se reconoce su pensión vitalicia de vejez (fls.18 a 22).
- Que empezó a laborar desde el **01 de enero de 1970 al 09 de noviembre de 1979**, en el Hospital ELIAS OLARTE de Miraflores Boyacá como auxiliar de contabilidad (CD fl.198, archivo No. 6); que luego prestó sus servicios por el periodo comprendido entre el **10 al 30 de noviembre de 1979**, en el Hospital SAN VICENTE de Ramiriquí - Boyacá, como auxiliar de contabilidad (CD fl.198, archivo No. 7) y finalmente se vinculó desde **01 de diciembre de 1979 hasta el 31 de diciembre de 2000** en el Hospital SAN RAFAEL de Guayatá-Boyacá, como Supervisor auxiliar (CD fl.198, archivo No. 23).
- Que mediante la **Resolución No. 015590 del 15 de agosto de 2000**, proferida por la Caja Nacional de Previsión Social, se reconoció la pensión de vejez a la demandante, condicionándola al retiro definitivo del servicio (fls.18 a 22), razón por la cual a través de la **Resolución No. 24062 del 10 de octubre de 2001**, se dispuso reliquidar la pensión con efectos fiscales a partir del **01 de enero de 2001** (fls.23 a 27).
- Que la actora se retiró del servicio mediante Resolución No. 291 del 15 de diciembre de 2000, a partir del 01 de enero de 2001 (fl.34 vuelto).
- Que en el último año de servicios es el comprendido entre el **1° de enero al 31 de diciembre de 2000**.
- Que mediante la **Resolución No. PAP 027170 del 24 de noviembre de 2010**, la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL - CAJANAL EICE EL LIQUIDACION, reliquida la pensión de vejez de la accionante, efectiva a partir del 01 de enero de 2001, con efectos fiscales a partir del 2 de diciembre de 2006, por prescripción trienal (fls.29 a 31).
- Que a través de la **Resolución No. RDP 004060 del 20 de junio de 2012**, expedida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP, dio cumplimiento al fallo de segunda instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 15 de febrero de 2012, mediante el cual se confirmó la sentencia del 16 de diciembre de 2010, del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Tunja y en consecuencia ordenó reliquidar la pensión de vejez de la accionante con la inclusión de los factores salariales de: **asignación básica, bonificación por servicios prestados, prima de antigüedad, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios y horas extras** aplicando



los reajustes de ley a partir del 01 de enero de 2001, pero con efectos fiscales a partir del 14 de febrero de 2002, por prescripción trienal (fls.32 a 35).

- Que posteriormente mediante la **Resolución No. RDP 026806 del 02 de septiembre de 2014**, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP, ordena reliquidar la pensión de vejez de la actora, elevando la cuantía de la misma (fls.36 a 39).
- Que mediante Derecho de petición con fecha de radicación del **05 de noviembre de 2015**, la demandante a través de apoderado judicial solicitó la reliquidación de su pensión con la inclusión de los factores de **“subsidio de alimentación y el auxilio de transporte”** (fls.51 a 53).
- Que a través de la **Resolución No. RDP 005421 del 09 de febrero de 2016** (acto administrativo demandado) la U.G.P.P, negó la reliquidación de pensión solicitada (fls.41 a 43).
- Que por medio de la **Resolución No. RDP 016152 del 19 de abril de 2016**, la entidad demandada resolvió el recurso de apelación confirmando la Resolución No. RDP 005421 del 09 de febrero de 2016, entre otros, bajo los siguientes argumentos (fls.45 a 47).
 - ✓ Que la causante adquirió su status de pensionada el 25 de septiembre de 1998, y por tanto a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, le faltaba más de un año para adquirir el derecho, razón por la cual no era viable que el ingreso base de liquidación se calculara con el promedio de lo devengado en el último año, sino con el promedio de lo devengado en los últimos diez (10) años o el tiempo que le hiciere falta.
 - ✓ Que los factores aducidos por la solicitante, no se tuvieron en cuenta para liquidar su pensión de vejez porque no se encuentran establecidos en el Decreto 1158 de 1994.

De conformidad con lo anterior, para el Despacho es diáfano que la demandante, para la fecha de entrada en vigencia de la Ley 33 de 1985, esto es, el 13 de febrero de 1985, contaba con más de 15 años de servicio, situación que le permite **beneficiarse del régimen de transición establecido en el parágrafo 2° del artículo 1° ibídem**, pues si bien, luego de cumplir el requisito de tiempo en vigencia de la norma anterior, se mantuvo en el servicio hasta el 30 de diciembre del año 2000¹², el requisito de exigibilidad del derecho podía surgir posteriormente.

¹²La renuncia fue aceptada a partir del 1° de enero de 2001, conforme se lee en la Resolución No. 24062 de 2001 (fl. 24)



Así las cosas, las normas que le son aplicables corresponden al régimen pensional anterior de la Ley 33 de 1985, como lo ha sostenido invariablemente el Consejo de Estado, en las sentencias citadas el en acápite denominado "*Del régimen de transición aplicable a la demandante y los factores de liquidación pensional*", en las que se precisó que **la aplicación del régimen anterior incluye lo atinente a la edad, tiempo de servicio y monto de la pensión**, pues si se altera alguno de esos presupuestos se desconoce dicho beneficio, en atención no solo al **principio de favorabilidad** sino también al de **inescindibilidad de la ley**, a efectos de que no sea desconocido el principio fundamental consagrado en el artículo 53 de la Carta Política.

En consecuencia, las normas a aplicar en el presente caso son la **Ley 4^a de 1966¹³** y el **Decreto 1045 de 1978**, que constituyen el régimen de transición contemplado en la Ley 33 de 1985, por lo que, conforme al principio de inescindibilidad, la pensión debía liquidarse atendiendo el tiempo de servicios y los factores previstos en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.

Ahora bien, el Despacho advierte que en el artículo 45 *ibídem* se incluyen para la liquidación de pensiones además de los factores ya reconocidos por la entidad demandada como: *asignación básica, bonificación por servicios prestados, prima de antigüedad, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios y horas extras* (fls. 32 a 35), los factores de **auxilio de alimentación y auxilio de transporte** que se piden dentro del presente medio de control para reliquidar la pensión de la demandante.

No obstante, en el caso concreto no se puede afirmar que la demandante hubiera devengado los factores de *subsidio de alimentación y auxilio de transporte* en el último año de servicios comprendido entre el 1^o de enero al 31 de diciembre de 2000 y que sobre dichos emolumentos se hubieran realizado los descuentos por concepto de aportes a pensión para ordenar la reliquidación de la pensión solicitada, por las siguientes razones:

Que en el escrito de demanda la parte actora sustenta sus pretensiones en el hecho que mediante fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Tunja, se ordenó cancelar a la demandante unas diferencias salariales, razón por la cual posteriormente la entidad demandada le certificó los factores de *subsidio de alimentación y auxilio de transporte* (hecho No. 6).

Que no obstante dentro del expediente no obra prueba alguna con la que se logre probar la anterior afirmación, en tanto se desconoce el contenido del referido fallo, y en estos

¹³ "Por la cual se provee de nuevos recursos a la Caja Nacional de Previsión Social, se reajustan las pensiones de jubilación e invalidez y se dictan otras disposiciones", como quiera que el artículo 25 de la Ley 33 de 1985 derogó el artículo 27 del Decreto Ley 3135 de 1968 "por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales."



términos no es posible establecer si por vía judicial se ordenó el pago de las diferencias por los conceptos de “*subsidio de alimentación y auxilio de transporte*”, como lo afirma la parte actora y en todo caso si ello fuera así, de la lógica se desprende que si no se venían devengado ningún descuento para aportes en pensión se realizó para el sistema.

Que revisado el derecho de petición presentado el **05 de noviembre de 2015**, por la demandante a través de apoderado judicial, en el que solicitó la reliquidación de su pensión con la inclusión de los factores de “*subsidio de alimentación y el auxilio de transporte*”, allí no se hace ninguna manifestación sobre el fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Tunja (fls.51 a 53) y tampoco en el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. RDP 005421 del 09 de febrero de 2016 (fls.54 a 57).

En este punto cabe resaltar que desde la perspectiva de la carga de la prueba de la parte actora, se tiene que esta implica el deber de probar o acreditar los fundamentos fácticos que se exponen en la demanda, pues es precisamente frente a los hechos alegados y probados que corresponde al juez definir sobre las pretensiones invocadas.

Así mismo, debe señalarse que del contenido de la Certificación de fecha 23 de enero de 2014, expedida por el Alcalde del municipio de Guayatá - Boyacá obrante a folio 49 vuelto del expediente, no es posible establecer si sobre las *diferencias presuntamente reconocidas por concepto de subsidio de alimentación y auxilio de transporte para los años 1999 y 2000*, se realizaron los correspondientes descuentos por concepto de aportes a pensión a favor de la demandante.

Que si bien a folio 50 del expediente obra copia del **Formato No. 3 (B) CERTIFICACION DE SALARIOS MES A MES de fecha 30 de julio de 2014**, suscrito por el alcalde del municipio de Guayatá MIGUEL ANGEL ZAMBRANO PINTO, el Despacho advierte que este formato no coincide en su contenido con el **Formato No. 3 (B) CERTIFICACION DE SALARIOS MES A MES de fecha 10 de agosto de 2017**, suscrito por el alcalde BENJAMIN EDILSON PIÑEROS ALFONSO que obra a folio 155 del expediente, en razón a que en este último la asignación básica devengada por la demandante es menor y no se incluyen los factores salariales de *subsidio de alimentación y auxilio de transporte*.

Que posteriormente a folios 193 y 194 se aporta como certificado de salarios y devengados una copia del **Formato No. 3 (B) de CERTIFICACION DE SALARIOS MES A MES de fecha 10 de julio de 2018**, suscrito por el alcalde BENJAMIN EDILSON PIÑEROS ALFONSO correspondiente a la señora ANA PAULINA GALVIS DE PULIDO, del que se puede establecer que la demandante señora ANA PAULINA GALVIS PULIDO en el último año de servicios comprendido entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2000, devengó una **asignación**



básica por la suma de \$987.395,00 y así mismo los factores de *subsidio de alimentación y auxilio de transporte*.

Que en estos términos, llama la atención del Despacho que a la demandante se le certifique que para el último año de servicios devengó una asignación básica superior a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes y al mismo tiempo que devengó los factores salariales de *subsidio de alimentación y auxilio de transporte*, cuando estos factores son reconocidos por la Ley a los empleados públicos que devengan mensualmente **hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes**.

Que para resolver las anteriores inconsistencias encontradas en los referidos formatos **No. 3 (B) de CERTIFICACION DE SALARIOS MES A MES**, en la audiencia inicial realizada el 18 de junio de 2018, se consideró necesario para el esclarecimiento de la verdad y poder establecer con certeza si la demandante devengó como factores salariales el *subsidio de alimentación y auxilio de transporte* durante el último año de servicios, se solicitó como prueba de oficio al MUNICIPIO DE GUAYATA la siguiente información (fls.177 178 y CD fl.183):

1. *Certificación en la que se indique de manera **precisa y detallada** si la señora ANA PAULINA GALVIS DE PULIDO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 23.751.756, durante su último año de servicios como Supervisora Auxiliar en la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GUAYATÁ, comprendido entre el 1º de enero al 31 de diciembre de 2000, devengó como factores salariales el **subsidio de alimentación y el auxilio de transporte** y con fundamento en que norma le fueron reconocidos.*
2. *En caso afirmativo, certificar si sobre los referidos factores salariales se realizaron los descuentos por concepto de aportes a pensión."*

Que en respuesta a lo anterior, a folio 192 del expediente se allegó Certificación de fecha **31 de julio de 2018**, suscrita por el alcalde del Municipio de Guayatá BENJAMIN EDILSON PIÑEROS ALFONSO, en la que se señala:

*"Que revisados los archivos de esta entidad y los del hospital San Rafael de Guayatá E.S.E., se pudo comprobar que la señora ANA PAULINA GALVIS DE PULIDO, identificada con cédula de ciudadanía No. 23.751.756, prestó sus servicios como Supervisora Auxiliar en la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GUAYATA, **durante el periodo comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del año 2000, sin percibir como factor salarial suma alguna por concepto de Subsidio de Alimentación ni de Auxilio de Transporte.***

*Que como consecuencia de lo anterior, **sobre los referidos factores prestaciones no se efectuaron descuentos por concepto de aportes a pensión.***"

Así las cosas, atendiendo lo señalado en la anterior certificación -prueba documental que no fue controvertida en su momento por la parte actora-, se establece que la demandante ANA PAULINA GALVIS DE PULIDO, durante el último año de servicios comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del año 2000, no percibió suma alguna por concepto de



Subsidio de Alimentación ni Auxilio de Transporte y por tanto no se realizaron descuentos por concepto de aportes a pensión sobre dichos factores.

En este punto debe precisarse que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto se concluye en el caso bajo estudio no procede la reliquidación de la pensión solicitada con fundamento en que con las pruebas allegadas al expediente no se puede afirmar que la demandante ANA PAULINA GALVIS DE PULIDO hubiera devengado los factores salariales de **subsidio de alimentación** y **auxilio de transporte** en el último año de servicios comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del año 2000, y que sobre los referidos factores se hubieran realizado los descuentos por concepto de aportes a pensión, para ordenar la reliquidación de la pensión solicitada, y en ese orden las pretensiones formuladas no tienen vocación de prosperidad.

Finalmente cabe precisar que no se estudiarán las excepciones propuestas por la entidad accionada, y que no fueron resueltas en Audiencia Inicial por tratarse de argumentos de fondo los cuales solo serían estudiadas en el evento en que se accediera a las pretensiones.

- **COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO:**

Atendiendo lo contemplado en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, y en el numeral 1 del artículo 365 del C.G.P, lo procedente sería condenar en costas a la parte vencida, esto es la parte demandante, sin embargo no se condenará en costas dentro del expediente de la referencia, atendiendo los recientes pronunciamientos del Tribunal Administrativo de Boyacá, que en situaciones similares a la reliquidación de la pensión ha señalado: *“Considera la Sala que no es procedente en este caso condenar en costas a la parte vencida como quiera que al momento de presentación de la demanda el precedente del Consejo de Estado era favorable a las pretensiones, situación que género en la parte actora una expectativa legítima”*¹⁴.

VIII. DECISION:

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

¹⁴ Tribunal Administrativo de Boyacá, M.P FABIO IBAN AFANADOR GARCÍA, sentencia del 11 de diciembre de 2018, expediente 15001 3333 003 2016 00083 01.



RESUELVE:

PRIMERO: **NEGAR las pretensiones** de la demanda formuladas por la señora ANA PAULINA GALVIS DE PULIDO, contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL UGPP, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: No hay lugar a condena en costas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Una vez en firme esta providencia por Secretaría **devuélvase** el expediente solicitado en préstamo radicado bajo el N° 150002331000 **2007-00236-00** al archivo de Santa Rita y **archívese el expediente**, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor. Si existe excedente de gastos procesales devuélvase al interesado. Realícese las constancias de rigor en el sistema de información judicial Siglo XXI.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,


JAVIER HUMBERTO PERERERA JAUREGUI
JUEZ

JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

El fallo anterior se notificó por Estado N° ³⁶ de HOY
siendo las 8:00 A.M.

30 AGO 2019


SECRETARIA