**PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD – Marco constitucional**

La Constitución establece en su artículo 53 que los jueces deben optar por la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho. Existen dos manifestaciones de este principio. En primer lugar, el principio de favorabilidad en sentido escrito, en virtud del cual el juez que pueda elegir entre dos o más normas vigentes que regulen una misma circunstancia, debe optar por aquella norma que más beneficie al trabajador. En segundo lugar, el principio in dubio pro operario o de favorabilidad en sentido amplio implica que, ante múltiples interpretaciones de una misma disposición, el juez debe escoger la más provechosa para el empleado. Este principio ha sido empleado para resolver discusiones respecto de qué régimen aplicar para evaluar la solicitud de pensión de un ciudadano. En tal sentido, en la C-168 de 1995 la Corte Constitucional indicó: "La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones; la norma así escogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso y crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador".En una línea semejante, la reciente decisión SU-027 de 2021 de la Corte explica que: “la favorabilidad no sólo es aplicable ante el conflicto que surge entre dos normas de distinta fuente formal del derecho o incluso entre dos normas de la misma fuente de derecho sino también ante las diversas interpretaciones que puede admitir una norma. (…) Si a juicio del fallador la norma –y esto incluye a las convenciones colectivas- presenta dos alternativas posibles de interpretación, el juez debe inclinarse por la más favorable al trabajador, en aplicación del principio de favorabilidad, consagrado en el artículo 53 C.P. y del derecho fundamental al debido proceso.”.Entre tanto, en la sentencia SU 273 de 2022 la Corte Constitucional estableció que no cualquier duda habilitaba al juez para escoger una norma o interpretación determinada, por tanto, clasificó la duda con las siguientes características: i) debe ser seria y objetiva: derivada de la solidez jurídica de las posturas encontradas: ii) debe ser además respecto de un aspecto normativo y no fáctico, puesto que no es posible la utilización de estos principios en caso de incertidumbre sobre la ocurrencia de un aspecto fáctico, esto es, en el escenario de la prueba de los hechos, iii) deben concurrir las interpretaciones en juego en un caso concreto, es decir, las normas concurrentes y su hermenéutica deben ser aplicables a los mismos supuestos de hecho.

**PROVIDENCIAS JUDICIALES – Deber de su cumplimiento como componente del derecho fundamental al acceso a ala administración de justicia y al debido proceso.**

El artículo 229 de la Constitución Política establece que el derecho de acceso a la justicia es la facultad que tiene toda persona de acudir, en igualdad de condiciones, a los jueces y tribunales y, en este sentido, poner en marcha la actividad jurisdiccional del Estado, con el fin de obtener la protección de sus derechos sustanciales, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías previstas en las leyes (debido proceso). De conformidad con el mandato constitucional referido, la Corte Constitucional ha señalado que el Estado tiene tres obligaciones para que el acceso a la administración de justicia sea real y efectivo: i) obligación de respetar el derecho a la administración de justicia, que se traduce en que el Estado debe abstenerse de adoptar medidas que impidan o dificulten el acceso a la justicia, o que resulten discriminatorias respecto de ciertos grupos; ii) obligación de proteger, que consiste en que el Estado adopte medidas orientadas a que terceros no puedan interferir u obstaculizar el acceso el acceso a la administración de justicia y iii) obligación de realizar, que conlleva que el Estado debe facilitar las condiciones para el disfrute del derecho al acceso a la administración de justicia y hacer efectivo el goce del mismo. De igual manera, el cumplimiento de las providencias judiciales se erige como un componente del derecho fundamental al debido proceso, y así lo ha reconocido la Corte Constitucional desde su jurisprudencia más temprana: “La ejecución de las sentencias es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho (CP art. 1) que se traduce en la final sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía por parte de uno de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de Derecho. “El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86).” De lo anterior se desprende que, al incumplir una orden emitida dentro de un fallo judicial, se vulnera directamente los derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la persona a la cual resultó favorable la providencia. Así, el derecho de acceso a la administración de justicia no se circunscribe exclusivamente al ejercicio del derecho de acción, sino que está inescindiblemente vinculado al debido proceso y a la expectativa de las partes de que, una vez en firme, la decisión judicial que pone fin a una controversia se materialice en debida forma. Desconocer esta premisa básica implicaría soslayar el carácter vinculante y coercitivo de las providencias judiciales, en detrimento no solo de los derechos fundamentales, sino del orden constitucional vigente.

**PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD - Solo es aplicable ante el conflicto que surge entre varios enunciados normativos que regulan una misma situación jurídica; o en los casos en que exista un mismo texto legal que admite diversas interpretaciones.**

Expuesto lo anterior, se tiene que el objeto del proceso es la nulidad de las resoluciones 031654 y 051700. En consecuencia, se mantenga en nómina de pensionados en virtud de la resolución 03978 y se efectué la devolución de las sumas descontadas por disminución de mesadas pensionales desde que se ingresó en nómina la primera de ellas (res. 031654). Para el Juez *a quo*, existían dos disposiciones de carácter jurídico que se encontraban en conflicto, tendientes a determinar cuál de las dos debía ser aplicada para fijar el monto de la pensión reconocida. De un lado, la resolución 03978 y, por otro, la sentencia de 17 de septiembre de 2013. Por lo que indicó que, si bien el cumplimiento de una sentencia tiene el respaldo jurídico, entre otros, en principios como el del Estado de derecho, el acto administrativo creó una situación jurídica consolidada. Luego, la aplicación del acto estaba respaldada jurídicamente en el derecho que tiene la demandante a que se protejan las situaciones jurídicas consolidadas. En consecuencia, en aplicación del principio de favorabilidad, estableció que la resolución 03978 esla disposición jurídica aplicable, al ser la más provechosa para los intereses de la demandante. En tal razón, ordenó a la entidad expedir un nuevo acto administrativo reliquidando la prestación conforme la resolución No 03978, es decir, tomando en cuenta todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios. Siendo que la modificación en el valor de la mesada pensional tendría efectos a partir de diciembre de 2014, fecha en la que se hizo efectiva la disminución del valor de la mesada pensional. Inconforme con dicho criterio, la UGPP solicitó revocar la decisión. Precisó que en cumplimiento de las sentencias de 14 de diciembre de 2010 y 17 de septiembre de 2013 reliquidó el derecho prestacional con el 75% de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios. Adujo que no se está ante los presupuestos que dan paso a la aplicación del principio de favorabilidad. Por tanto, no era dable ordenar la expedición de un nuevo acto administrativo para reliquidar el IBL, pues, además de contrariar lo dispuesto en las sentencias, conllevaría a crear inseguridad jurídica. Para la Sala hay lugar a revocar la sentencia de primera instancia, por las siguientes razones: La situación planteada no puede ser decidida en aplicación del principio de favorabilidad, debido a que los supuestos en que se funda la solicitud de su aplicación no están cobijados por las situaciones que dan lugar a su aplicación, puesto que no se discute -*no existe duda alguna*- de la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho al caso concreto. Tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, la favorabilidad sólo es aplicable ante el conflicto que surge entre varios enunciados normativos que regulan una misma situación jurídica o en los casos en que exista un mismo texto legal que admite diversas interpretaciones. Analizado el caso concreto, se tiene que la solicitud de aplicación del referido principio emerge de un aspecto fáctico que tiene como origen dos actos administrativos que dieron cumplimiento a dos órdenes judiciales, lo cual dista del objeto de aplicación del referido principio. Es decir, la presunta duda que surge en este contexto no es de carácter normativo. Si bien se trata de un tema que atañe a la pensión de jubilación *componente de la seguridad social-*, contrario a lo sostenido por la primera instancia, el debate no gira en torno a la aplicación e interpretación de una norma, situación bajo la cual se enmarca la aplicación del aludido principio. No hay lugar a identificar un acto administrativo y una sentencia como disposiciones de carácter jurídico, como se calificó en la sentencia objeto de reproche, pues la naturaleza de dichas actuaciones difiere ostensiblemente de la atribución dada. (…) En consecuencia, a través de la presente decisión no es procedente desconocer o dejar sin efectos las decisiones judiciales que ordenaron reliquidar la pensión de jubilación de la demandante, únicamente, con los factores taxativamente señalados en el inciso 2 del artículo 1º de la Ley 62 de 1985, puesto que la UGPP tenía la obligación de dar cumplimiento a la orden judicial allí contenida, sin que tuviese la facultad de entrar a determinar la conveniencia o no de la orden emitida por un Despacho judicial en atención a las obligaciones que ostenta el Estado para que el acceso a la administración de justicia fuera real y efectivo. Luego, tenía la obligación de acatar la orden judicial. Se ha sostenido jurisprudencialmente que el cumplimiento de las decisiones judiciales es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado Social y Democrático de Derecho (CP art. 1º) que se traduce en la sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía constituye un grave atentado al Estado de Derecho, ya que conllevaría restarles toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas insustanciales, carentes de contenido. Al punto que, no es posible hablar de Estado de Derecho cuando no se cumplen las órdenes judiciales en firme o cuando se les atribuye un carácter meramente dispositivo. Acceder a las pretensiones de la demanda, suspender los efectos jurídicos de la resolución No 31654 de 2014, acto administrativo de ejecución y, sobre todo, suspender los efectos de las sentencias de fecha 14 de diciembre de 2010 y 17 de septiembre de 2013, desconocería el carácter vinculante y coercitivo de las providencias judiciales, en detrimento no solo de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de quien se favorece con la decisión y espera que se materialice en debida forma, sino del orden constitucional vigente. En tales consideraciones, si bien la inclusión en nómina de la referida resolución implicó una disminución del valor de la mesada pensional, ello obedeció al cabal cumplimiento de una orden judicial, que se reitera, dispuso la reliquidación de la pensión con los factores taxativamente señalados en el inciso 2 del artículo 1º de la Ley 62 de 1985 y que fueron devengados en el último año de prestación de servicios por la demandante. En tal razón, tampoco resultaba procedente que, al darse cumplimiento al fallo, la entidad tuviera la obligación de ajustar la mesada pensional, pues ese no fue el sentido de la orden judicial. Expresamente, en la parte motiva del fallo de 17 de septiembre de 2013 se indicó que no era posible tener en cuenta aquellos factores que no estaban taxativamente señalados en el inciso 2 del artículo 1º de la Ley 62 de 1985, puesto que dicha disposición constituye un mandato legal que no podía estar sujeto a interpretaciones. Por lo tanto, si la UGPP hubiese procedido en tal forma, hubiese desconocido el sentido de la orden judicial. Por lo expuesto, la Sala revocará el fallo de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda, debido a que, en el presente caso, no se dan los presupuestos para aplicar el principio de favorabilidad, aunado a que, la expedición de la resolución No 31654 de 2014 se produjo en cumplimiento de una orden judicial como consecuencia del proceso que adelantó la demandante con la finalidad de que su pensión de jubilación fuera reliquidada con la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicios. Acto administrativo que cumplió a cabalidad la orden judicial.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. No obstante, puede ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word puede quedar con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
| https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\_procesos.aspx?guid=150013333005201600076011500123 |

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, siete (7) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

**REFERENCIAS**

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO ACCIONANTE: BLANCA INOCENCIA VARGAS DE ÁVILA

ACCIONADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE

GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (en

adelante **UGPP**)

RADICACIÓN: 150013333 005 2016 00076 01

# ===================================

La Sala resuelve el recurso de apelación propuesto por la entidad demandada contra la sentencia de 4 de octubre de 2017, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Tunja, que accedió a las pretensiones de la demanda. Al respecto, se revocará la decisión recurrida.

# ANTECEDENTES

**I.1. DEMANDA.**

La señora Blanca Inocencia Vargas de Ávila, a través de apoderado judicial, promovió demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la UGPP, a fin de obtener la nulidad de *i)* la resolución RDP 031654 de octubre de 2014 mediante la cual se da cumplimiento a un fallo judicial, y *ii)* la resolución RDP 051700 de diciembre de 2015 que atendió de forma desfavorable la solicitud de aplicación del principio de favorabilidad y no disminución de la mesada pensional y declarar la improcedencia de la restitución de los dineros recibidos de buena fe.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que la UGPP suspenda los efectos de la resolución RDP 031654, se aplique el principio de favorabilidad y debido proceso, es decir, se mantenga en nómina de pensionados la resolución 03978. Que se devuelvan las sumas descontadas por disminución de la mesada pensional. Se reconozcan los intereses de mora sobre las sumas descontadas. Que la sentencia se cumpla en los de los artículos 189 y 192 del CPACA y se condene en costas.

**Situación fáctica.** La demandante soportó las pretensiones que reclama con fundamento en los siguientes hechos:

Mediante la resolución 14305 de junio de 1999, CAJANAL le reconoció la pensión de jubilación. Posteriormente, a través de la resolución 03978 de agosto de 2011, reliquidó la prestación en cumplimiento de un fallo judicial. No obstante, debido a que la entidad no tuvo en cuenta todos los factores salariales devengados, promovió demanda de nulidad y restablecimiento del derecho la cual fue tramitada en el Juzgado 1º Administrativo de Santa Rosa, quien profirió sentencia de primera instancia el 14 de diciembre de 2010 y confirmada el 16 de septiembre de 2013. Por medio de la resolución RDP 31654 de octubre de 2014, se dio cumplimiento al fallo, sin aplicar el principio de favorabilidad y vulnerando los derechos al debido proceso e igualdad.

En tal razón, desde diciembre de 2014, el monto de la mesada pensional disminuyó. Debido a ello, en mayo de 2015 se presentó solicitud ante la UGPP para que diera aplicación al principio de favorabilidad, así como aclaración de la referida resolución, de tal forma que se continuara en nómina con la resolución 03978. A través de la resolución RDP 037738 de septiembre de 2015, se negó la solicitud. Contra dicha determinación se interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto desfavorablemente por medio de la resolución RDP 051700 de diciembre de 2015.

**I.2. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.**

El Juzgado Quinto Administrativo de Tunja, a través de la sentencia de 4 de octubre de 2017, ***accedió*** alas súplicas de la demanda de la siguiente manera:

“Primero: declarar la nulidad del acto administrativo contenido en la resolución No RDP 037738 del 16 de septiembre de 2015 mediante el cual niega la solicitud de aplicación el principio de favorabilidad y no disminución de mesada pensional expedido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

Segundo: Declarar la nulidad del acto administrativo contenido en la resolución No RDP 051700 del 4 de diciembre de 2015 por medio del cual se resuelve un recurso de apelación, expedido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

Tercero: A título de restablecimiento del derecho se ordena a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP expedir un nuevo acto administrativo en el que se reliquide la pensión de la accionante, según lo dispuesto en la resolución No 3978 del 12 de agosto de 2011, es decir, tomando en cuenta todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios por la señora blanca inocencia Vargas de Ávila, esto es, asignación básica, dominicales, transporte, prima de alimentación, prima de Navidad, prima de antigüedad, prima de vacaciones y bonificación por servicios prestados, en aplicación del principio de favorabilidad conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. La modificación en el valor de la mesada pensional ordenada en este numeral tendrá efectos a partir de diciembre de 2014. Fecha en la que se hizo efectiva la disminución del valor de la mesada pensional.

El valor que resulte del ajuste ordenado deberá ser indexado como lo prevé el artículo 187 del CPACA, aplicando para el efecto la fórmula aceptada por el Consejo de Estado indicada en la parte motiva de esta sentencia.

Cuarto: Se condena a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP. apagar a favor de la demandante la diferencia era de mesadas pensionales resultante del reajuste ordenado en el numeral anterior con la correspondiente indexación, liquidada mes a mes, aplicando para el efecto la fórmula aceptada por el Consejo de Estado indicada en la parte motiva de esta sentencia.

Quinto: la demandada queda obligada a disponer de las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo ordenado en el presente fallo en los términos de los artículos 187 y 192 del CPACA.

Sexto: Condenar en costas a la parte demandada. Por secretaría efectúese la respectiva liquidación”.

Adujo que de los elementos probatorios que reposan en el expediente se podía deducir la existencia de una diferencia en el monto de la mesada pensional reconocida mediante la resolución 31654 y la que se le reconoció con la resolución 3978, que conllevó a su disminución. De acuerdo con ello, y analizando si para el presente caso resultaba aplicable el principio de favorabilidad, indicó que se trata de un tema que atañe a la pensión de jubilación que hace referencia a la seguridad social y, por tal razón, resultaría aplicable. Consideró que en el contexto planteado existían dos disposiciones de carácter jurídico que se encontraban en conflicto, tendientes a determinar cuál de las dos debía ser aplicada para fijar el monto de la pensión reconocida. La primera, relacionada con la resolución 3978 que reliquidó la pensión y que no ha sido anulado ni revocado y, por otro lado, la sentencia del 17 de septiembre de 2013, que declaró nulo un acto administrativo diferente a aquel y con el que se genera el conflicto ordenando la reliquidación de la prestación bajo los parámetros dados en esa sentencia.

De acuerdo con ello consideró que, si bien el cumplimiento de una sentencia judicial tiene el respaldo jurídico en principios como el del Estado de derecho, la seguridad jurídica, el deber de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia, entre otros, también es cierto que, el acto administrativo crea una situación jurídica consolidada para la demandante, situación sobre la que en ningún momento se ha discutido su legalidad. Por lo tanto, la aplicación de dicho acto encuentra su respaldo jurídico en el derecho que tiene la demandante a que se protejan las situaciones jurídicas consolidadas, esto es, los derechos adquiridos, mientras sobre estos no recaiga algún juicio que los declare ilegales por haber sido obtenidos de mala fe o por revocatoria directa previo consentimiento de la afectada. En consecuencia, consideró procedente aplicar el principio de favorabilidad para dirimir la duda expuesta, estableciendo que la disposición jurídica a aplicar debe ser la más provechosa para los intereses de la demandante, en este caso la resolución 3978. Indicó que no había prescripción de las mesadas por cuanto la expedición del acto demandado ocurrió en octubre de 2014, la reclamación administrativa en mayo de 2015, y la presentación de la demanda se produjo en julio de 2016.

**I.3. RECURSO DE APELACIÓN.**

La UGPP solicitó revocar la decisión de primera instancia. Precisó que dio cumplimiento a las sentencias de 14 de diciembre de 2010 y 17 de septiembre de 2013, por lo que reliquidó el derecho prestacional con el 75% de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, correspondiente al periodo entre el 28 de diciembre de 1999 al 29 diciembre de 2000, incluyendo en el IBL asignación básica, domingos y festivos, bonificación por servicios y prima de antigüedad. En consecuencia, si dichas decisiones judiciales menoscababan el derecho pensional de la demandante, contaba con mecanismos judiciales para obtener su corrección o modificación, hecho que no ocurrió y que por tanto desvirtúa la manifestación de vulneración del debido proceso.

Tampoco se vulneró el principio de favorabilidad, pues en el presente caso no se está ante la confrontación de dos normas o de la aplicación de su interpretación, puesto que con el acto administrativo se dio cumplimiento a una orden judicial. Aunado a que la reliquidación del derecho prestacional se dio conforme a derecho, es decir, atendiendo a los factores salariales devengados en el último año de servicios de la demandante y sobre los cuales se efectuó cotizaciones. Por tanto, no le era dable al juez ordenar la expedición de un nuevo acto administrativo para reliquidar el IBL en pro del principio de favorabilidad, pues, además, de que contraría lo dispuesto en las referidas sentencias, conllevaría a crear inseguridad jurídica.

**I.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA.**

*Parte demandante.* Sostuvo que cuando la entidad accionada dio cumplimiento a las órdenes judiciales debió ordenar la aplicación del principio de favorabilidad. La conducta asumida ignoró que se había impartido una orden similar de tomar todos los factores salariales devengados en el último año de prestación de servicios.

*Parte demandada.* Insistió en que la actuación de la entidad consistió en cumplir una orden judicial, luego no había lugar acceder a las pretensiones de la demanda. Reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

# CONSIDERACIONES DE LA SALA

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática de la discusión, la Sala abordará, en su orden: *i.* lo que se debate y formulación del problema jurídico; *ii.* las proposiciones sobre los hechos; *iii.* Principio de favorabilidad; *iv)* cosa juzgada; *v)* liquidación y la forma de establecer la cuantía en relación con la pensión gracia, para finalmente, abordar, *vi)* estudio y solución del caso concreto.

**II.1. LO DEBATIDO EN SEGUNDA INSTANCIA Y PROBLEMA JURÍDICO.**

**1.1. Tesis del Juez de Instancia.**

En su criterio, existían dos disposiciones de carácter jurídico que se encontraban en conflicto para fijar el monto de la pensión reconocida. La primera, relacionada con la resolución 3978 y, por otro lado, la sentencia de 17 de septiembre de 2013. Si bien el cumplimiento de una sentencia judicial tiene el respaldo jurídico, entre otros, en principios como el del Estado de derecho, también es cierto que aquel acto creó una situación jurídica consolidada, la cual no ha sido discutida su legalidad. Luego, la aplicación del acto administrativo encuentra respaldo jurídico en el derecho a que se protejan las situaciones jurídicas consolidadas, esto es, los derechos adquiridos, mientras sobre estos no recaiga algún juicio que los declare ilegales. En consecuencia, consideró procedente aplicar el principio de favorabilidad para dirimir la duda expuesta, estableciendo que la disposición jurídica a aplicar debe ser la más provechosa para los intereses de la demandante, esto es, la resolución No 3978.

**1.2. Tesis de la parte demandada (recurrente).**

Solicitó revocar la decisión de primera instancia. Precisó que dio cumplimiento a las sentencias de 14 de diciembre de 2010 y 17 de septiembre de 2013, por lo que reliquidó el derecho prestacional. Adujo que no se vulneró el principio de favorabilidad, pues en el presente caso no se está ante los presupuestos que dan paso a su aplicación. Aunado a que, la reliquidación del derecho prestacional se dio conforme a derecho, es decir, atendiendo a los factores salariales devengados en el último año de servicios y sobre los cuales se efectuó cotizaciones. Por tanto, no era dable ordenar la expedición de un nuevo acto administrativo para reliquidar el IBL en pro del principio de favorabilidad, pues, contraría lo dispuesto en las sentencias.

**1.3. Planteamiento del problema jurídico y tesis general de la Sala.**

La Sala de Decisión debe determinar si es procedente excluir del ordenamiento jurídico el acto administrativo que cumplió la orden judicial de reliquidar la pensión de jubilación con la inclusión de los factores salariales taxativamente señalados en el inciso 2º del artículo 1º de la Ley 62 de 1985 a la fecha de retiro y, en virtud del principio de favorabilidad, mantener en nómina de pensionados el acto administrativo que reliquidó la prestación por retiro definitivo del servicio, pero con la inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados al año de retiro.

Se revocará el fallo de primera instancia debido a que no se dan los presupuestos para aplicar el principio de favorabilidad, aunado a que, la expedición de la resolución RDP 31654 de 17 de octubre de 2014 se produjo en cumplimiento de una orden judicial que tiene carácter vinculante y coercitivo para la UGPP.

**II.2. LAS PROPOSICIONES SOBRE LOS HECHOS.**

En el expediente se encuentran probadas las afirmaciones sobre los siguientes hechos, relevantes para resolver el fondo del asunto:

**--** De conformidad con la cédula de ciudadanía, la señora Vargas de Ávila nació el 7 de julio de 1942.

**--** En junio de 2000, por medio de la resolución 014305, CAJANAL reconoció pensión de vejez en cuantía de $382.590, con la inclusión de los factores de asignación básica, dominicales y feriados y bonificación por servicios prestados, efectiva a partir del 1º de junio de 1999, supeditada a mostrar retiro definitivo del servicio para su disfrute.

**--** En contra de dicha determinación se interpuso recurso de apelación, con la finalidad de que se tuvieran en cuenta la totalidad de factores salariales devengados para la época de adquisición del estatus, como la prima de servicios, prima de alimentación, prima de transporte, prima técnica, prima de navidad, bonificación, prima de antigüedad y prima de vacaciones.

**--** En consecuencia, el 13 de febrero de 2001, por medio de la resolución 000586, se modificó la resolución 014305, en el sentido de reconocer la prestación en cuantía de $419.917, efectiva a partir del 1º de junio de 1999 y condicionada a demostrar el retiro definitivo del servicio. Expresamente se indicó:

“En la resolución impugnada la liquidación de la pensión se hizo con base en los factores salariales enunciados en el Decreto 1158 de 1994 y teniendo en cuenta los certificados de pagos vistos a folios 9 y 10 expedido por el Pagador Tesorero de la empresa Social del Estado Hospital regional de Duitama donde se certificaron salario hasta el 30 de mayo de 1999.

Sin embargo, este Despacho observa que la Subdirección General de Prestaciones Económicas, al reconocer la prestación de la recurrente no le tuvo en cuenta la prima técnica para el año 1994, así mismo no le tuvo en cuenta la prima de antigüedad para los años 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999 estando estos factores certificados por lo que hay lugar a modificación de la prestación antes reconocida. (…)”

**--** Conforme con el certificado expedido por la coordinadora de la Unidad de Talento Humano de la ESE Hospital Regional de Duitama, la señora Blanca Inocencia Vargas de Ávila prestó sus servicios a dicha entidad desde el 7 de marzo de 1977 hasta el 29 de diciembre de 2000 en el cargo de auxiliar de laboratorio. A través de la resolución No 788 de 20 de noviembre de 2000, se aceptó la renuncia al referido cargo.

**--** En octubre de 2001, por medio de la resolución No 23158, se reliquidó la pensión de vejez, por retiro definitivo del servicio, en cuantía de $462.086, efectiva a partir del 30 de diciembre de 2000. Determinación contra la que se interpuso recurso de apelación, por no haber tenido en cuenta todos los factores salariales devengados en el último de servicios. A través de la resolución No 2410 de abril de 2002 se confirmó la decisión recurrida.

**--** El 12 de agosto de 2011, a través de la resolución UGM 003978, la UGPP dio cumplimiento al fallo de 24 de enero de 2008, en el que se estudió la legalidad de los actos administrativos que reconocieron la pensión de jubilación a fecha de estatus. De dicho acto administrativo se desprende el siguiente contenido de la sentencia:

“Primero: DECLÁRASE la nulidad parcial de la Resolución No. 014305 del 31 de julio de 2000, por la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión de jubilación.

Segundo: DECLÁRASE la nulidad de la Resolución No. 000586 del 13 de febrero de 2001, mediante la cual se confirma la pensión de jubilación de la señora BLANCA INOCENCIA VARGAS DE ÁVILA.

Tercero: Ordénase a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN ***reliquidar la pensión mensual vitalicia de jubilación*** de BLANCA INOCENCIA VARGAS DE ÁVILA, reconocida mediante Resolución No. 014305 del 31 de julio de 2000, teniendo en cuenta la ley 33 de 1985 y demás parámetros fijados en la parte motiva de esta providencia***, incluyendo la totalidad de los factores salariales devengados durante el último año de servicio. Ellos son: la asignación básica, dominicales, transporte, prima de alimentación, prima de navidad, prima de antigüedad, prima de vacaciones y Bonificación por servicios prestados.***

Cuarto: Condénese a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL a pagar a favor de la demandante BLANCA INOCENCIA VARGAS DE ÁVILA, la diferencia en las mesadas pensiónales dejadas de cancelar desde el 30 de mayo de

1999.” (Destacado de la Sala)

En tal razón, la entidad dispuso a través del referido acto administrativo:

“Que una vez analizado el cuaderno administrativo se observa que la peticionaria se retiró del servicio el 29 de diciembre de 2000 por tanto la pensión de jubilación tendría una efectividad a partir del día siguiente a su retiro, esto es, el 30 de diciembre de 2000 y no como lo ordena el fallo objeto de cumplimiento. Por tal motivo CAJANAL E.I.C.E. (…)

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: En cumplimiento al fallo proferido por

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACA

SALA DE DECISION No 4 el 24 de enero de 2008, se Reliquida la pensión de VEJEZ del (a) señor(a) VARGAS DE AVILA BLANCA INOCENCIA, ya identificado (a), elevando la cuantía de la misma a la suma de $663,491 (SEISCIENTOS SESENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/CTE), efectiva a partir del 30 de diciembre de 2000 de conformidad con el fallo objeto de cumplimiento. (…)”

**--** El 28 de agosto de 2014 el apoderado de la demandante allegó a la UGPP copia del fallo proferido por el Juzgado Primero Administrativo de Santa Rosa de Viterbo de 14 de diciembre de 2010 y de 17 de septiembre de 2013 proferido por esta Corporación, en los que se discutió la **legalidad de los actos administrativos que reliquidaron la prestación por retiro definitivo del servicio**.

**--** En tal razón, en octubre de 2014, a través de la resolución 031654, la UGPP dio cumplimiento a la referida decisión judicial. Del contenido de dicho acto administrativo se desprende el siguiente tenor de la orden judicial:

“Que el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SANTA ROSA DE VITERBO mediante sentencia de fecha 14 de diciembre de 2010, ordenó:

*Ahora bien, como quedó establecido que efectivamente, la señora Blanca Inocencia Vargas de Ávila cumplió las condiciones de edad y tiempo de servicio previstas en el inciso 2 del artículo 36 de la Ley 100, para estar inmersa en el denominado régimen de transición, en virtud del cual, debe darse aplicación en cuanto a edad para acceder a la pensión de vejez, tiempo de servicio y monto de la prestación, a la normatividad que con anterioridad a ese Estatuto regía el reconocimiento pensional de los servidores del Estado, le asiste el derecho a que se dé aplicación al artículo 1o de la Ley 33 de 1985, que contempla el régimen general de pensiones de empleados oficiales, según el cual, la pensión de jubilación se adquiere al completar 20 años continuos o discontinuos de servicio y al cumplir 55 años de edad y la pensión será el equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio, aclarando que no es posible tener en cuenta aquellos factores que no están taxativamente señalados en el inciso 2o del artículo 1o de la Ley 62 de 1985, pues es claro que dicha disposición constituye un mandato legal que no puede estar sujeto a interpretaciones de índole subjetivo.*

*La anterior constituye razón suficiente para declarar la nulidad de las Resoluciones Nos. 23158 del 01 de Octubre de 2001 y 002410 del 19 de Abril de 2002, en cuanto soportan el vicio de ¡legalidad por aplicación indebida de la ley; en consecuencia, se restablecerá el derecho de la demandante, ordenando a la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E, en liquidación que reliquide la pensión de vejez de la señora Blanca Inocencia Vargas de Ávila, como lo ordena el artículo 1o de la Ley 33 de 1985 y el inciso 2 del artículo 1o de la Ley 62 del mismo año, es decir, teniendo en cuenta el equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio (28 de diciembre de 1999 a 29 de diciembre de 2000), con efectividad a partir del 30 de Diciembre de 2000, fecha en la que se produjo el retiro definitivo del servicio, comoquiera que no operó el fenómeno de la prescripción, en la medida en que la solicitud de reliquidación se radicó el 21 de marzo de 2001.*

*III.DECISION*

*En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Santa Rosa de Viterbo, administrando justicia en nombre de la República de*

*Colombia y por autoridad de la Ley,*

*RESULEVE:*

*PRIMERO.- Declarar la nulidad de las Resoluciones Nos. 23158 del 01 de Octubre de 2001 y No. 002410 del 19 de Abril de 2002, proferidas por la Caja Nacional de Previsión Social, mediante las cuales reliquidó la pensión de vejez de la señora Blanca Inocencia Vargas de Ávila.*

*SEGUNDO.- Como consecuencia de la anterior declaración, se ordena a la Caja Nacional de Previsión Social -E.I.C.E.- en liquidación, reliquidar y reajustar el valor de la pensión de vejez reconocida a la Blanca Inocencia Vargas de Ávila, a partir del 30 de Diciembre de 2000, con un monto igual al equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio, esto es, el comprendido entre el 28 de diciembre de 1999 al 29 de diciembre de 2000, factores que deberán ser reajustados anualmente conforme a la ley; con efectividad a partir del 30 de Diciembre de 2000, fecha en la que se produjo el retiro definitivo del servicio.*

Que el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA SALA DE DESCONGESTION mediante fallo de fecha 17 de septiembre de 2013 ordena:

*(…)*

*RESUELVE:*

*PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida el 14 de diciembre de 2010 por el Juzgado Primero*

*Administrativo del Circuito de Santa Rosa de Viterbo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

(…)

R E S U E L V E:

ARTÍCULO PRIMERO: En cumplimiento al fallo proferido por

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA SALA DE

DESCONGESTION el 17 de septiembre de 2013, se Reliquida la pensión de VEJEZ del (a) señor(a) VARGAS DE AVILA BLANCA INOCENCIA, ya identificado (a), elevando la cuantía de la misma a la suma de $477,635 (CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS M/CTE), efectiva a partir del 30 de diciembre de 2000 de conformidad con el fallo objeto de cumplimiento.

ARTÍCULO SEGUNDO: Previa liquidación del área de nómina, el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional pagará al interesado (a) las diferencias que resultaren de aplicar el artículo anterior y la(s) Resolución(es) No(s). 14305 del 31 de julio de 2000Resolución No.586 del 13 de febrero de 2001, Resolución No.23158 del 01 de octubre de 2001, Resolución UGM 3978 del 12 de agosto de 2011 teniendo especial cuidado en deducir lo cancelado por vía ejecutiva o administrativa, con los reajustes correspondientes, previas las deducciones ordenadas por la ley, con observancia del turno respectivo”.

Es decir, se reliquidó la pensión de vejez en cuantía de $477,635, efectiva a partir del 30 de diciembre de 2000.

**--** Debido a ello, el 29 de mayo de 2015, la demandante solicitó la aclaración de la resolución RDP 31654 de 17 de octubre de 2014. A través de la resolución RDP 037738 de septiembre de 2015, la entidad negó la solicitud de aclaración, indicando lo siguiente:

“Que de acuerdo a lo anterior, conforme a lo ordenado por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SANTA ROSA DE VITERBO mediante sentencia de fecha 14 de diciembre de 2010 y por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA SALA DE DESCONGESTION el 17 de septiembre de 2013 a la interesado se le reliquidó la pensión de vejez en la Resolución No. RDP 31654 de 17 de octubre de 2014, tomando el 75% que sirvió de base para los aportes en el último año de servicios, caso en el cual no hay duda en la aplicación e interpretación de las leyes, por lo tanto no hay lugar a aplicar la favorabilidad ya que la reliquidación se encuentra ajustada a derecho. (…)

En consecuencia, en el presente caso se dio estricto cumplimiento a lo ordenado en la sentencia proferida por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SANTA ROSA DE VITERBO mediante sentencia de fecha 14 de diciembre de 2010 y por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA SALA DE DESCONGESTION el 17 de septiembre de 2013 y teniendo en cuenta que es una orden judicial no es posible dar aplicación al principio de favorabilidad respecto de la Resolución No. UGM 3978 de 12 de agosto de 2011 que le reliquidó la pensión en cumplimiento al fallo proferido por

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACA SALA DE DECISION N4 el 24 de enero de 2008, toda vez que son actos de ejecución.

En razón a lo expuesto, y en consideración a que los elementos de juicio que obran en el expediente administrativo no hacen variar la decisión tomada en la Resolución RDP 31654 de 17 de octubre de 2014 que dieron estricto cumplimiento al fallo proferido por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SANTA ROSA DE VITERBO y por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA SALA DE DESCONGESTION, no habrá lugar por parte de esta entidad a emitir nuevamente un pronunciamiento respecto a la revisión de las resoluciones que dieron cumplimiento al fallo judicial, por cuanto éstas se encuentran ajustadas a derecho.

Decisión que, al ser objeto del recurso de apelación, fue confirmada por medio de la resolución RDP 051700 de diciembre de 2015.

**II.3. EL PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 53 DE LA CARTA POLÍTICA.**

La Constitución establece en su artículo 53 que los jueces deben optar por la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho. Existen dos manifestaciones de este principio. En primer lugar, el *principio de favorabilidad en sentido escrito*, en virtud del cual el juez que pueda elegir entre dos o más normas vigentes que regulen una misma circunstancia, debe optar por aquella norma que más beneficie al trabajador. En segundo lugar, el *principio in dubio pro operario* o de favorabilidad en sentido amplio implica que, ante múltiples interpretaciones de una misma disposición, el juez debe escoger la más provechosa para el empleado. Este principio ha sido empleado para resolver discusiones respecto de qué régimen aplicar para evaluar la solicitud de pensión de un ciudadano.

En tal sentido, en la C-168 de 1995 la Corte Constitucional indicó:

*"La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones; la norma así escogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso y crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador".* En una línea semejante, la reciente decisión SU-027 de 2021 de la Corte explica que: *“la favorabilidad no sólo es aplicable ante el conflicto que surge entre dos normas de distinta fuente formal del derecho o incluso entre dos normas de la misma fuente de derecho sino también ante las diversas interpretaciones que puede admitir una norma. (…) Si a juicio del fallador la norma –y esto incluye a las convenciones colectivas- presenta dos alternativas posibles de interpretación, el juez debe inclinarse por la más favorable al trabajador, en aplicación del principio de favorabilidad, consagrado en el artículo 53 C.P. y del derecho fundamental al debido proceso.”.*

Entre tanto, en la sentencia SU 273 de 2022 la Corte Constitucional estableció que no cualquier duda habilitaba al juez para escoger una norma o interpretación determinada, por tanto, clasificó la duda con las siguientes características: i) debe ser seria y objetiva: derivada de la solidez jurídica de las posturas encontradas: ii) debe ser además respecto de un aspecto normativo y no fáctico[[1]](#footnote-1), puesto que no es posible la utilización de estos principios en caso de incertidumbre sobre la ocurrencia de un aspecto fáctico, esto es, en el escenario de la prueba de los hechos, iii) deben concurrir las interpretaciones en juego en un caso concreto, es decir, las normas concurrentes y su hermenéutica deben ser aplicables a los mismos supuestos de hecho[[2]](#footnote-2).

**II.4. EL DEBER DE CUMPLIMIENTO DE LAS PROVIDENCIAS JUDICIALES COMO COMPONENTE DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y AL DEBIDO PROCESO.**

El artículo 229 de la Constitución Política establece que el derecho de acceso a la justicia es la facultad que tiene toda persona de acudir, en igualdad de condiciones, a los jueces y tribunales y, en este sentido, poner en marcha la actividad jurisdiccional del Estado, con el fin de obtener la protección de sus derechos sustanciales, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías previstas en las leyes (debido proceso).

De conformidad con el mandato constitucional referido, la Corte Constitucional3 ha señalado que el Estado tiene tres obligaciones para que el acceso a la administración de justicia sea real y efectivo:

*i) obligación de respetar el derecho a la administración de justicia,* que se traduce en que el Estado debe abstenerse de adoptar medidas que impidan o dificulten el acceso a la justicia, o que resulten discriminatorias respecto de ciertos grupos; *ii)* obligación de proteger, que consiste en que el Estado adopte medidas orientadas a que terceros no puedan interferir u obstaculizar el acceso el acceso a la administración de justicia y *iii) obligación de realizar*, que conlleva que el Estado debe facilitar las condiciones para el disfrute del derecho al acceso a la administración de justicia y hacer efectivo el goce del mismo.

De igual manera, el cumplimiento de las providencias judiciales se erige como un componente del derecho fundamental al debido proceso, y así lo ha reconocido la Corte Constitucional desde su jurisprudencia más temprana: “*La ejecución de las sentencias es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho (CP art. 1) que se traduce en la final sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía por parte de uno de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de Derecho.* “*El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1,*

*2, 6, 29 y 86).*”[[3]](#footnote-3)

De lo anterior se desprende que, al incumplir una orden emitida dentro de un fallo judicial, se vulnera directamente los derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la persona a la cual resultó favorable la providencia. Así, el derecho de acceso a la administración de justicia no se circunscribe exclusivamente al ejercicio del derecho de acción, sino que está inescindiblemente vinculado al debido proceso y a la expectativa de las partes de que, una vez en firme, la decisión judicial que pone fin a una controversia se materialice en debida forma. Desconocer esta premisa básica implicaría soslayar el carácter vinculante y coercitivo de las providencias judiciales, en detrimento no solo de los derechos fundamentales, sino del orden constitucional vigente.

**II. 5. ESTUDIO Y SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO.**

Con la finalidad de ilustrar la situación pensional de la señora Blanca Inocencia Vargas de Ávila, previo a abordar el fondo del asunto, se tiene lo siguiente:

|  |  |
| --- | --- |
| **Reconocimiento pensional a fecha de estatus** | **Reconocimiento pensional a fecha de retiro del servicio** |
| *Res. 14305 de julio de 2000*   * Cuantía: $382.590 * Efectiva: 1/junio/1999 * Factores: Asig. Básica, bonificación y feriados, bonificación servicios prestados. * Período a liquidar desde el 1° de abril de 1994 y hasta el 30 de mayo de   1999.   * Supeditado retiro del servicio     *Res. No 586 de febrero de 2001*   * Cuantía: $419.917 * Efectiva: 1/junio/1999 | *Res. 23158 de octubre de 2001*   * Cuantía: $462.086 * Efectiva: 30/diciembre/2000 * Factores: Asig. Básica, dominicales y feriados, bonificación servicios, prima d antigüedad. * Período a liquidar desde el 1° de abril de 1994 y hasta el 30 de mayo de   1999.      *Res. No 2410 de abril de 2002*   * Confirma Res. 23158 de octubre de 2001. |

|  |  |
| --- | --- |
| * Factores: Además de los indicados en la resolución No 14305, la prima técnica y la prima de antigüedad. * Período a liquidar desde el 1° de abril de 1994 y hasta el 30 de mayo de 1999. * Supeditado retiro del servicio. |  |
| Retiro del servicio 29 diciembre de 2000 | |
| **Actos demandados – expedición sentencia de 24 de enero de 2008** | **Actos demandados – expedición sentencia de 14 de diciembre de 2010 y 17 de septiembre de 2013** |
| * Declaró nulidad parcial de la Resolución No. 014305. * Declaró nulidad parcial de la Resolución No. 000586. * Reliquidar la pensión teniendo en cuenta la ley 33 de 1985, incluyendo la totalidad de los factores salariales devengados durante el último año de servicio: la asignación básica, dominicales, transporte, prima de alimentación, prima de navidad, prima de antigüedad, prima de vacaciones y Bonificación por servicios prestados. * Pago de la diferencia en las mesadas pensiónales dejadas de cancelar desde el 30 de mayo de 1999. | *Sentencia de 14 de diciembre de 2010*     * Declaró nulidad de la Resolución No. 23158. * Declaró nulidad de la Resolución No. 002410. * Reliquidar la pensión con un monto igual al equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio, esto es, el comprendido entre el 28 de diciembre de 1999 al 29 de diciembre de 2000 * A partir del 30 de diciembre de 2000.     *Sentencia de 17 de septiembre de 2013*    Confirma sentencia del 14 de diciembre de 2010 |
| **Acto que cumplió sentencia** | **Acto que cumplió sentencia** |
| *Resolución No**03978 de agosto de 2011*       * Período a liquidar: 1999 a 2000. * Factores de liquidación: asignación básica, prima de alimentación, auxilio transporte, dominicales y festivos, Bonificación por servicios prestados, prima de navidad, prima de antigüedad, prima de vacaciones y prima de servicios. * Cuantía: $663.491 * Efectiva: 30/diciembre/2000 | *Resolución No**031654 de octubre de*  *2014*     * Período a liquidar: 1999 a 2000. * Factores de liquidación: asignación básica, dominicales y festivos, Bonificación por servicios prestados, prima de antigüedad. * Cuantía: $477.635 * Efectiva: 30/diciembre/2000 |

*Resolución No**037738 de 16 de septiembre de 2015*

Negó la solicitud de aclaración indicando que a través de la resolución RDP 31654 dio estricto cumplimiento sentencia de 14 de diciembre de 2010 y 17 de septiembre de 2013

*Resolución No RDP 051700 de diciembre de 2015*

Confirmó Resolución No 037738

Expuesto lo anterior, se tiene que el objeto del proceso es la nulidad de las resoluciones 031654 y 051700. En consecuencia, se mantenga en nómina de pensionados en virtud de la resolución 03978 y se efectué la devolución de las sumas descontadas por disminución de mesadas pensionales desde que se ingresó en nómina la primera de ellas (res. 031654).

Para el Juez *a quo*, existían dos disposiciones de carácter jurídico que se encontraban en conflicto, tendientes a determinar cuál de las dos debía ser aplicada para fijar el monto de la pensión reconocida. De un lado, la resolución 03978 y, por otro, la sentencia de 17 de septiembre de 2013. Por lo que indicó que, si bien el cumplimiento de una sentencia tiene el respaldo jurídico, entre otros, en principios como el del Estado de derecho, el acto administrativo creó una situación jurídica consolidada. Luego, la aplicación del acto estaba respaldada jurídicamente en el derecho que tiene la demandante a que se protejan las situaciones jurídicas consolidadas. En consecuencia, en aplicación del principio de favorabilidad, estableció que la resolución 03978 esla disposición jurídica aplicable, al ser la más provechosa para los intereses de la demandante. En tal razón, ordenó a la entidad expedir un nuevo acto administrativo reliquidando la prestación conforme la resolución No 03978, es decir, tomando en cuenta todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios. Siendo que la modificación en el valor de la mesada pensional tendría efectos a partir de diciembre de 2014, fecha en la que se hizo efectiva la disminución del valor de la mesada pensional.

Inconforme con dicho criterio, la UGPP solicitó revocar la decisión. Precisó que en cumplimiento de las sentencias de 14 de diciembre de 2010 y 17 de septiembre de 2013 reliquidó el derecho prestacional con el 75% de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios. Adujo que no se está ante los presupuestos que dan paso a la aplicación del principio de favorabilidad. Por tanto, no era dable ordenar la expedición de un nuevo acto administrativo para reliquidar el IBL, pues, además de contrariar lo dispuesto en las sentencias, conllevaría a crear inseguridad jurídica.

Para la Sala hay lugar a revocar la sentencia de primera instancia, por las siguientes razones:

La situación planteada no puede ser decidida en aplicación del principio de favorabilidad, debido a que los supuestos en que se funda la solicitud de su aplicación no están cobijados por las situaciones que dan lugar a su aplicación, puesto que no se discute -*no existe duda alguna*- de la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho al caso concreto. Tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, la favorabilidad sólo es aplicable ante el conflicto que surge entre varios enunciados normativos que regulan una misma situación jurídica o en los casos en que exista un mismo texto legal que admite diversas interpretaciones. Analizado el caso concreto, se tiene que la solicitud de aplicación del referido principio emerge de un aspecto fáctico que tiene como origen dos actos administrativos que dieron cumplimiento a dos órdenes judiciales, lo cual dista del objeto de aplicación del referido principio. Es decir, la presunta duda que surge en este contexto no es de carácter normativo.

Si bien se trata de un tema que atañe a la pensión de jubilación *componente de la seguridad social-*, contrario a lo sostenido por la primera instancia, el debate no gira en torno a la aplicación e interpretación de una norma, situación bajo la cual se enmarca la aplicación del aludido principio. No hay lugar a identificar un acto administrativo y una sentencia como disposiciones de carácter jurídico, como se calificó en la sentencia objeto de reproche, pues la naturaleza de dichas actuaciones difiere ostensiblemente de la atribución dada.

Ahora bien, se encuentra que el proceso que dio lugar a la sentencia de 24 de enero de 2008 tenía como objeto la nulidad de los actos administrativos que reconocieron la pensión de jubilación a fecha de estatus pensional (resolución No 14305 y 586), pues según se desprende de la carpeta administrativa, la señora Blanca Inocencia Vargas de Ávila adquirió su estatus pensional en junio de 1999. Razón por la que el disfrute de la prestación reconocida a través de los referidos actos quedó supeditado al retiro definitivo del servicio. El cual ocurrió hasta el 29 de diciembre de 2000. Así, para la fecha de expedición de la sentencia que estudió la legalidad de los referidos actos, el Juez ya contaba con elementos de juicio para ordenar que la reliquidación de la prestación se efectuará

*“incluyendo la totalidad de los factores salariales devengados durante el último año de servicio.”*

Se reitera, el objeto de dicho proceso fue el estudio de legalidad de los actos administrativos que reconocieron la prestación a la fecha de estatus. Ello se infiere de la parte resolutiva de la decisión, en la que se declaró la nulidad parcial de la resolución No. 014305 así como la nulidad de la resolución No. 000586. En consecuencia, la UGPP dando cumplimiento a dicha orden profirió la resolución No 03978 en la que incluyó la totalidad[[4]](#footnote-4) de los factores salariales devengados por la demandante en el último año de servicios (diciembre de 1999 a diciembre de 2000).

Teniendo en cuenta que el retiro del servicio ocurrió en diciembre de 2000 -*6 meses después de la adquisición del estatus pensional*- la entidad reliquidó la prestación por retiro definitivo del servicio a través de las resoluciones 23158 de octubre de 2001 y 2410 de abril de 2002. Siendo que, al no haber incluido la totalidad de los factores salariales devengados en el año de retiro del servicio, se presentó una nueva demanda, con miras a obtener la nulidad de dichos actos administrativos. Así, en la sentencia de 14 de diciembre de 2010, decisión confirmada el 17 de septiembre de 2013, se dispuso la reliquidación de la prestación *“aclarando que no es posible tener en cuenta aquellos factores que no están taxativamente señalados en el inciso 2o del artículo 1o de la Ley 62 de 1985, pues es claro que dicha disposición constituye un mandato legal que no puede estar sujeto a interpretaciones de índole subjetivo”*.

Conforme con dicha orden, la UGPP profirió la resolución No 31654, reliquidando la prestación en la forma y términos dispuestos en las sentencias, es decir, con la inclusión de los factores de asignación básica, dominicales y festivos, bonificación por servicios prestados y prima de antigüedad, circunstancia que conllevó a que la cuantía de la prestación se liquidara en $477.635, a diferencia de la cuantía que arrojó la resolución No 03978 que fue de $663.491.

En consecuencia, a través de la presente decisión no es procedente desconocer o dejar sin efectos las decisiones judiciales que ordenaron reliquidar la pensión de jubilación de la demandante, únicamente, con los factores taxativamente señalados en el inciso 2 del artículo 1º de la Ley 62 de 1985, puesto que la UGPP tenía la obligación de dar cumplimiento a la orden judicial allí contenida, sin que tuviese la facultad de entrar a determinar la conveniencia o no de la orden emitida por un Despacho judicial en atención a las obligaciones que ostenta el Estado para que el acceso a la administración de justicia fuera real y efectivo. Luego, tenía la obligación de acatar la orden judicial.

Se ha sostenido jurisprudencialmente[[5]](#footnote-5) que el cumplimiento de las decisiones judiciales es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado Social y Democrático de Derecho (CP art. 1º) que se traduce en la sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía constituye un grave atentado al Estado de Derecho, ya que conllevaría restarles toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas insustanciales, carentes de contenido. Al punto que, no es posible hablar de Estado de Derecho cuando no se cumplen las órdenes judiciales en firme o cuando se les atribuye un carácter meramente dispositivo.

Acceder a las pretensiones de la demanda, suspender los efectos jurídicos de la resolución No 31654 de 2014, acto administrativo de ejecución y, sobre todo, suspender los efectos de las sentencias de fecha 14 de diciembre de 2010 y 17 de septiembre de 2013, desconocería el carácter vinculante y coercitivo de las providencias judiciales, en detrimento no solo de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de quien se favorece con la decisión y espera que se materialice en debida forma, sino del orden constitucional vigente.

En tales consideraciones, si bien la inclusión en nómina de la referida resolución implicó una disminución del valor de la mesada pensional, ello obedeció al cabal cumplimiento de una orden judicial, que se reitera, dispuso la reliquidación de la pensión con los factores taxativamente señalados en el inciso 2 del artículo 1º de la Ley 62 de 1985 y que fueron devengados en el último año de prestación de servicios por la demandante.

En tal razón, tampoco resultaba procedente que, al darse cumplimiento al fallo, la entidad tuviera la obligación de ajustar la mesada pensional, pues ese no fue el sentido de la orden judicial. Expresamente, en la parte motiva del fallo de 17 de septiembre de 2013 se indicó que no era posible tener en cuenta aquellos factores que no estaban taxativamente señalados en el inciso 2 del artículo 1º de la Ley 62 de 1985, puesto que dicha disposición constituye un mandato legal que no podía estar sujeto a interpretaciones. Por lo tanto, si la UGPP hubiese procedido en tal forma, hubiese desconocido el sentido de la orden judicial.

Por lo expuesto, la Sala revocará el fallo de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda, debido a que, en el presente caso, no se dan los presupuestos para aplicar el principio de favorabilidad, aunado a que, la expedición de la resolución No 31654 de 2014 se produjo en cumplimiento de una orden judicial como consecuencia del proceso que adelantó la demandante con la finalidad de que su pensión de jubilación fuera reliquidada con la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicios. Acto administrativo que cumplió a cabalidad la orden judicial.

**II.6. DE LA CONDENA EN COSTAS.**

El artículo 188 del CPACA dispone que *“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*. Canon normativo que fue adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, así: “*En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal*”.

Como quiera que en el presente caso no se avizora la manifiesta carencia de fundamento legal, la Sala se abstendrá de condenar en costas y agencias en derecho en esta instancia en contra de la parte demandante por ser la vencida.

# DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del Tribunal

Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la

República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO.- REVOCAR** la sentencia de sentencia de 4 de octubre de 2017, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Tunja. En su lugar, **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO.- Sin** costas y agencias en derecho en esta instancia.

**TERCERO.-** Devuélvase por Secretaría el expediente de la referencia al Juzgado de origen, no sin antes dejar las anotaciones del caso en la plataforma SAMAI.

*Esta Sentencia fue estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 1, de la fecha.*

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

**Magistrado**

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

**LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

**Magistrado**

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

**DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

**Magistrado**

**Constancia:** “La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que integran la Sala de Decisión en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA”.

LRG

1. Sentencias T-130 de 2014, T-088 de 2018, y SU-140 de 2019.

   [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencias T-545 de 2004, T-248 de 2008, T-090 de 2009. 3 Sentencia SU 034 de 2018. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sentencia T-554 de 1992. [↑](#footnote-ref-3)
4. “Asignación básica, dominicales, transporte, prima de alimentación, prima de navidad, prima de antigüedad, prima de vacaciones y Bonificación por servicios prestados”. [↑](#footnote-ref-4)
5. Sentencias T-554 de 1992, T-487 de 1996, T-777 de 1998, T-779 de 1998, T-1686 de 2000.

   T-1222 de 2003 y T-735 de 2006, T-937 de 2007. [↑](#footnote-ref-5)