



Rama Judicial

República de Colombia

## JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, veintisiete (27) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

**RADICADO N°:** 73001-33-33-004-**2020-00227-00**  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** JULIA HERRERA DE QUIÑONES  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DEL TOLIMA- FONDO TERRITORIAL DE PENSIONES  
**Tema:** Reliquidación Pensional

### ASUNTO

Procede el Despacho a dictar sentencia, sin que se observe nulidad que invalide lo actuado dentro del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO promovido por la señora JULIA HERRERA DE QUIÑONES en contra del DEPARTAMENTO DEL TOLIMA- FONDO TERRITORIAL DE PENSIONES, radicado con el No. 73-001-33-33-004-**2020-00227-00**.

#### 1. Pretensiones

Según se consignó en providencia del 14 de julio de 2021, los pedimentos de la parte demandante se circunscriben a:

*“A través del sub lite la parte demandante pretende la declaratoria de nulidad de la resolución No. 721 del 11 de junio de 2020, mediante la cual se negó la revisión y reliquidación de la pensión de la demandante, así como también, del acto ficto o presunto producto del silencio administrativo presentado en relación con el recurso de apelación incoado frente a la resolución No. 721.*

*Como consecuencia de lo anterior, solicita que se ordene a la parte accionada, efectuar la revisión y reliquidación de la pensión de jubilación de la demandante, incluyéndole además del sueldo, la prima de vacaciones y la de navidad, y demás factores salariales que no hayan sido tenidos en cuenta.”*

#### 2. Fundamentos Fácticos.

Fundamenta la parte demandante sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos, según se indicó en la providencia reseñada en el acápite anterior:

*1.- Que la señora JULIA HERRERA DE QUIÑONES, es pensionada del departamento del Tolima – Fondo Territorial de Pensiones, a través de la resolución No. 0697 del 28 de marzo de 1988, retroactiva al 15 de mayo de 1987, fecha en la cual adquirió su derecho.*

2.- Que el último año de servicios docente de la demandante, fue entre el 27 de diciembre de 2001 y el 26 de diciembre de 2002, habiendo percibido como factores salariales durante ese lapso: Sueldo, prima de navidad y prima de vacaciones.

3.- Que mediante resolución No. 2165 del 27 de noviembre de 2003, la pensión de la demandante fue reliquidada por retiro definitivo del servicio, sin incluirle la totalidad de los factores salariales devengados durante el último año de servicios.

4.- Que mediante petición del 30 de enero de 2020, la demandante, a través de su apoderado, solicitó a la parte accionada, la reliquidación de su pensión, con la inclusión de los factores salariales devengados durante su último año de servicio, lo cual fue denegado a través de la resolución No. 721 de 2020.

5.- Que en contra de la resolución No. 721 de 2020, la parte demandante interpuso recurso de apelación, el cual, hasta el momento de presentación de la demanda, no había sido resuelto.”.

### **3. Contestación de la Demanda**

Según se consignó en la providencia ya aludida: “Dentro del término conferido para contestar demanda, la entidad accionada a través de su apoderada manifestó que se oponía a la totalidad de las pretensiones, con fundamento en que la pensión de jubilación de la demandante fue reconocida y reliquidada de conformidad con la normatividad aplicable a su caso; frente a los hechos indicó que algunos eran ciertos y el 3° es justamente el objeto de debate. Como excepciones formuló la que denominó: Imposibilidad legal del departamento para acceder a lo pretendido por inaplicación de las normas”.

### **4. Actuación Procesal.**

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial el día 4 de diciembre de 2020, correspondió por reparto a éste Juzgado, el que mediante auto de fecha 15 de diciembre del mismo año, ordenó la admisión de la demanda<sup>1</sup>.

Notificadas las partes, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, dentro del término de traslado de la demanda, la Entidad demandada contestó la misma<sup>2</sup>.

Luego, mediante auto del 14 de julio de 2021, se fijó el litigio<sup>3</sup> y se incorporaron las pruebas documentales allegadas por las partes dentro del *sub lite*.

Posteriormente, a través de auto de fecha 6 de agosto de 2021<sup>4</sup>, se ordenó a las partes presentar por escrito sus correspondientes alegatos de conclusión dentro

---

<sup>1</sup> No. 006 del Exp. Digital

<sup>2</sup> No. 010 del Exp. Digital

<sup>3</sup> No. 017 Exp. Digital

<sup>4</sup> No. 019 Exp. Digital

de los diez (10) días siguientes a la notificación del auto, habiendo hecho uso de este derecho ambas partes.

## **5. ALEGATOS DE CONCLUSION**

### **5.1. Parte demandante<sup>5</sup>**

El apoderado de la parte demandante se ratificó en los argumentos esgrimidos en la demanda, a efectos de obtener un pronunciamiento favorable sobre las pretensiones.

### **5.2. Parte demandada**

Guardó silencio.

## **1. COMPETENCIA**

Éste Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por su naturaleza, por tratarse de una controversia laboral de un ex empleado público, y por el órgano que profirió los actos administrativos que se demandan, de conformidad con lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A., así como lo dispuesto en los artículos 155 numeral 2º y 156 numeral 3º *ibídem*.

## **2. PROBLEMA JURÍDICO**

Tal y como se determinó en auto adiado 14 de julio de 2021, el problema jurídico consiste “*en establecer si los actos administrativos demandados adolecen de nulidad en tanto no incluyeron en la pensión de jubilación de la accionante, la totalidad de los factores salariales devengados por la misma durante su último año de servicios docente o si por el contrario su presunción de legalidad se mantiene incólume.*”.

## **3. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO**

Se invocan como actos administrativos demandados:

Resolución No. 721 del 11 de junio de 2020, mediante la cual se negó la revisión y reliquidación de la pensión de la demandante, así como también, el acto ficto o presunto producto del silencio administrativo presentado en relación con el recurso de apelación incoado frente a la resolución No. 721.

---

<sup>5</sup> No. 021 del Exp. Digital

#### 4. FONDO DEL ASUNTO

A través del presente asunto la demandante pretende obtener la reliquidación de su pensión de jubilación que le fuera reconocida con fundamento en la Ordenanza 57 de 1966, con la inclusión del 75% de todos los factores salariales devengados durante su último año de servicios.

En lo que respecta a la reliquidación de las pensiones reconocidas a la luz de la Ordenanza antes mencionada, la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, inicialmente y mediante sentencia de fecha 07 de junio de 2007 negó su reliquidación por considerar que no podría reconocerse un emolumento con base en una norma que ya fue declarada nula, manifestación que efectuó bajo el siguiente tenor literal:

*"Conforme a lo expuesto, si la reliquidación de la pensión a la que aspira el demandante tiene su fundamento en lo establecido por la Asamblea del Tolima, y tal acto por ser contrario a la Constitución fue declarado nulo por esta jurisdicción, la petición no puede prosperar (...).*

*En estas condiciones mal podría la Sala reconocer un emolumento con base en una norma que ya fue declarada nula. En otras palabras, la Ordenanza no le sirve al demandante de sustento de su pretensión. **La administración en el acto administrativo demandado negó el derecho al peticionario, entre otros, bajo el argumento de que la liquidación pensional se efectuó con fundamento en la Ordenanza 57 de 1966.** El estudio de legalidad del acto conforme a los argumentos que expresa el demandante y que adujo ante la administración, tendientes a que se incluyan en su liquidación todos los sueldos devengados en el último año de servicios, incluidos la prima de navidad y académica, implicaría para la Sala, necesariamente, revisar la decisión acusada a la luz de la disposición ordenanza que sirvió de sustento al acto de reconocimiento y liquidación de la prestación, disposición que ya ha desaparecido del ordenamiento jurídico, motivo por el cual no están llamadas a prosperar las pretensiones de la demanda".* (Subrayas y negrillas de la Sala).

Posteriormente, la misma Corporación, con sentencia de fecha 18 de febrero de 2010, al estudiar un caso de similares supuestos fácticos, indicó que si bien la pensión se había reconocido con fundamento en la Ordenanza 057 de 1966 cuya nulidad había sido declarada, por tener ésta pensión el carácter de ordinaria, está sujeta en cuanto a los factores que conforman su base de liquidación a las normas que regulan la pensión ordinaria de jubilación de los docentes, así:

**"La actora fue pensionada al cumplir el requisito "tiempo de servicio" que la Ordenanza 057 de 1966 estableció, pero esta sola circunstancia no le otorga el carácter de especial al derecho pensional que en todo caso está sujeto a las normas que regulan**

**la pensión ordinaria de jubilación de los docentes, en cuanto a factores que conforman la base liquidatoria.**

*Sobre este punto y como la actora fue pensionada bajo la vigencia de la Ley 33 de 1985, ha de precisarse que la normatividad aplicable para determinar la base liquidatoria, es la Ley 62 de 1985 (...)*

*En un punto a la solicitud de reliquidación de la mesada pensional destaca la Sala que no se comparten los argumentos consignados en la providencia recurrida sobre la imposibilidad de peticionar esta reliquidación y el reajuste del derecho pensional por haberle sido reconocida en virtud de la Ordenanza 057 de 1966 que finalmente fue anulada por la autoridad administrativa, **porque, a pesar de que el reconocimiento se dio bajo unos requisitos especiales (los previstos en la referida ordenanza) ello no le resta el carácter de ordinaria a dicha pensión, máxime cuando la petición procura la aplicación de las normas reguladoras de la pensión ordinaria de jubilación.** Distinto sería que se solicitara la aplicación del acto departamental que consagró requisitos especiales, pues en este evento, no habría lugar a acceder a ello, por el tantas veces citado argumento, de que solo el Congreso es el autorizado constitucionalmente para fijar el régimen prestacional y salarial de los empleados públicos (...)" (Subrayas y negrilla de la Sala).*

Así las cosas, si bien dentro del órgano de cierre de ésta jurisdicción no existe una posición unificada en lo que atañe a la reliquidación de las pensiones de jubilación reconocidas con fundamento en la Ordenanza 57 de 1966, el Despacho acogerá la posición adoptada mediante sentencia de fecha 18 de febrero de 2010, según la cual, para determinar la base de liquidación de dicha prestación deberá darse aplicación a las normas que regulan la pensión ordinaria de jubilación para los docentes, por considerar que dicha posición se adapta mejor a los postulados constitucionales, entre ellos el principio de favorabilidad en materia laboral, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política.

Establecido lo anterior, para resolver el fondo del asunto, imperioso resulta efectuar un análisis de la evolución legal y jurisprudencial sobre el régimen pensional de los docentes para luego determinar cuál norma le resulta aplicable a la aquí demandante, en los siguientes términos:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 29 de la **Ley 6 de 1945**, el docente que llegara a los 50 años de edad y cumpliera 20 años de servicio tendría derecho a una pensión equivalente a las dos terceras partes del promedio de los sueldos devengados durante todo el tiempo de servicio. Disponía la norma en cita:

**"Artículo 17.-** Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones:

(...)

b) *Pensión vitalicia de jubilación, cuando el empleado u obrero haya **llegado o llegue a cincuenta (50) años de edad, después de veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo**, equivalente a las dos terceras partes del promedio de sueldos o jornales devengados, sin bajar de treinta pesos (\$30) ni exceder de doscientos pesos (\$200) en cada mes. La pensión de jubilación excluye el auxilio de cesantía, menos en cuanto a los anticipos, liquidaciones parciales o préstamos que se le hayan hecho lícitamente al trabajador, cuya cuantía se irá deduciendo de la pensión de jubilación en cuotas que no excedan del 20% de cada pensión.*

(...)"

"Artículo 29.- *Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público, se acumularán para el cómputo del tiempo en relación con la jubilación, y el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido y al salario o remuneración devengados en cada una de aquéllas. Los trabajadores cuyos salarios o remuneraciones se paguen con cargo a fondos especiales que se formen con aporte de varias entidades de derecho público, gozarán de las prestaciones más favorables que éstas reconozcan a sus propios trabajadores, con cargo al mismo fondo especial.*

**Quando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidarán de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante todo el tiempo de servicio.**  
(Negrillas y subrayas fuera de texto)

El anterior precepto normativo fue aclarado a través de la **Ley 6 de 1946**, señalando que la pensión mensual de jubilación de los servidores del ramo docente será equivalente al promedio de los sueldos devengados durante todo el tiempo anterior al retiro del servicio, así:

**"ARTICULO UNICO.** *Aclárase el inciso 2º del artículo 29 de la Ley 6º de 1945, en la siguiente forma:*

**"Quando se trate de servidores del ramo Docente, la pensión mensual de jubilación equivaldrá al promedio de los sueldos mensuales devengados durante todo el tiempo anterior al servicio requerido.** *Las disposiciones a que se refiere el presente artículo amparan, por lo tanto, a los profesores de enseñanza secundaria, universitaria y normalista, sean o no de tiempo completo, que presenten Ley, quienes, para los efectos de las presentaciones sociales, se considerarán como trabajadores vinculados por el nexo contractual a que se refiere el artículo 1º de la citada Ley 6ª de 1945."* (Se resalta)

Seguidamente se profiere la **Ley 65 de 1946**, por la cual se aclaran y adicionan los artículos 17 y 29 de la Ley 6 de 1945, determinó que la pensión mensual vitalicia de jubilación sería equivalente a las dos terceras partes del promedio de los salarios devengados en el último año de servicios, así:

*"ARTICULO 3° La pensión mensual vitalicia de jubilación de que trata el inciso b) del artículo 17 de la Ley 6ª de 1946 **será equivalente a las dos terceras partes del promedio de los salarios devengados en el último año de servicio.***

(...)

*ARTICULO 9° Quedan modificados el artículo 7°, el ordinal f) y el párrafo del artículo 12, y el inciso b) del artículo 17 de la Ley 6ª de 1945; adicionados los artículos 22 y 29 de dicha Ley, y derogados el inciso 1° del artículo 25 y los incisos 2° y 3° del artículo 69 de la misma Ley 6ª, así como las demás contrarias a la presente Ley". (Se resalta)*

Las anteriores disposiciones normativas, que en principio resultaban aplicables únicamente al sector nacional, se hicieron extensivas a los empleados públicos del orden territorial con la expedición del **Decreto 2767 de 1945**, el cual dispuso:

***"ARTÍCULO 1°.** Con las solas excepciones previstas en el presente Decreto, los empleados y obreros al servicio de un Departamento, Intendencia, Comisaría o Municipio tienen derecho a la totalidad de las prestaciones señaladas en el artículo 17 de la Ley 6ª de 1945, y el artículo 11 del Decreto número 1600 del mismo año para los empleados y obrero de la Nación. A la entidad que alegue estar comprendida en uno de los casos de excepción le alegue estar comprendida en uno de los casos de excepción, le alegue estar comprendida en uno de los casos de excepción, le corresponderá probarlo".*

Posteriormente, fue proferida la **Ley 4 de 1966** "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", mediante la cual, se determinó que las pensiones de jubilación e invalidez de los empleados públicos sin importar su naturaleza –nacional o territorial- se liquidarían tomando como base el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicios, así:

***"ARTÍCULO 4°.-** A partir de la vigencia de esta ley, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público se liquidarán y pagarán tomando como base el **setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios**". (Negrillas y subrayas fuera de texto)*

A su turno, el **Decreto 3135 de 1968** en su artículo 27, varió la edad de jubilación para los varones, de acuerdo con el siguiente texto:

**"Artículo 27. Pensión de jubilación o vejez.** El empleado público o trabajador oficial que sirva veinte (20) años continuos o discontinuos **y llegue a la edad de 55 años si es varón, o 50 si es mujer**, tendrá derecho a que por la respectiva entidad de previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio".

El precitado decreto fue reglamentado a su vez por el **Decreto 1848 de 1969** que dispuso:

**"ARTÍCULO 68.- Derecho a la pensión.** Todo empleado oficial que preste o haya prestado sus servicios durante veinte (20) años, continua o discontinuamente, en las entidades, establecimientos o empresas señalados en el artículo 1o. de este decreto, tiene derecho a gozar de pensión de jubilación **al cumplir cincuenta y cinco años de edad, si es varón, o cincuenta (50) años de edad, si es mujer**".

**"ARTÍCULO 73.- Cuantía de la pensión.** El valor de la pensión mensual vitalicia de jubilación será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de los salarios y primas de toda especie **percibidas** en el último año de servicios por el empleado oficial que haya adquirido el status jurídico de jubilado, por reunir los requisitos señalados por la ley para tal fin". **(Subrayado declarado nulo. Sentencia del 7 de junio de 1980 H.C. de E.)**.

Posteriormente fue proferida la Ley 33 de 1985, con la cual los regímenes pensionales del sector nacional y territorial finalmente convergieron en un mismo estatuto. Dispuso tal normatividad que se homogenizará la edad de pensión en 55 años para hombres y mujeres y se determinó que el empleado oficial que haya servido 20 años continuos o discontinuos tendría derecho a una pensión equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio, al disponer:

**"Artículo 1º.** El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco años (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio".

La Ley 33 de 1985 estableció en los párrafos 2º y 3º del artículo 1º, un **régimen de transición** con dos vertientes definidas, a saber: la primera de ellas, relativa a la preservación de la aplicación del régimen anterior para aquellos que habiendo cumplido ya el tiempo de servicio prescrito en la norma anterior, se hubieren retirado del mismo, es decir, para aquellos que por tanto, les restaba únicamente la consolidación del derecho pensional al cumplir la edad establecida en tales normas, y la segunda, el amparo de las expectativas legítimas de quienes acumularon un

considerable tiempo de servicio y de aportes (15 años), con el fin de que la edad de jubilación se conservara en idénticas condiciones según la normatividad que se derogaba.

Señalaron los parágrafos a los que se hace alusión:

*"Parágrafo 2º. 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.*

*Quienes con veinte (20) años de labor continua o discontinua como empleados oficiales, actualmente se hallen retirados del servicio, tendrán derecho cuando cumplan los cincuenta (50) años de edad, si son mujeres, o cincuenta y cinco (55), si son varones, a una pensión de jubilación que se reconocerá y pagará de acuerdo con las disposiciones que regían en el momento de su retiro.*

*Parágrafo 3º. En todo caso, los empleados oficiales que a la fecha de vigencia de esta Ley, **hayan cumplido los requisitos para obtener pensión de jubilación**, se continuarán rigiendo por las normas anteriores a esta Ley." (Negrillas del despacho)*

De los anteriores preceptos normativos es del caso concluir, que aquellos empleados públicos que a la entrada en vigencia de la Ley 33 de 1985, esto es, al 13 de febrero de 1985, tuvieron 20 o más años de servicio continuo o discontinuo y 50 años de edad en el caso de las damas y 55 años en el caso de los varones, tendrían derecho a una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicios, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 3135 de 1968 y su reglamentario 1848 de 1969.

Los factores salariales para liquidar tal prestación, se remiten a los establecidos en el **Decreto 1075 de 1978** "Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional", el cual dispuso:

**"ARTÍCULO 45. De los factores de salario para la liquidación de cesantía 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 tendrá 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;*
- l) *El valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio;*
- ll) *Las primas y bonificaciones que hubieran sido debidamente otorgadas con anterioridad a la declaratoria de inexequibilidad del artículo 38 del Decreto 3130 de 1968”.*

## **5. CASO CONCRETO**

Al interior del expediente se encuentra plenamente acreditado:

1. Que mediante Resolución No. 0697 del 28 de marzo de 1988 se reconoció a la demandante pensión mensual vitalicia de jubilación con fundamento en la Ordenanza 57 de 1966, luego de haber laborado por más de 20 años al servicio docente, entre el 1º de febrero de 1967 y el 30 de agosto de 1987, liquidada con el promedio de lo devengado durante el año anterior al reconocimiento, tomando como factor salarial únicamente el sueldo.
2. Que con ocasión del retiro del servicio de la demandante, la Entidad demandada, mediante Resolución No. 2165 del 27 de noviembre de 2003, reliquidó la pensión de jubilación.
3. Que mediante Resolución No. 721 del 11 de junio de 2020, la Entidad demandada negó a la demandante la reliquidación de su pensión de jubilación. Indicó en su parte motiva el ente accionado que la prestación debía ser liquidada atendiendo a lo señalado en la Ordenanza anulada, la cual solamente autorizaba el reconocimiento de la prestación sobre el valor de los sueldos o jornales devengados en el último año de servicios, excluyéndose por tanto el reconocimiento sobre cualquier otro factor adicional.
4. Inconforme con la decisión, el extremo demandante impetró el recurso de apelación en contra de la decisión precitada, el cual hasta la fecha no ha sido resuelto, configurándose el silencio administrativo negativo y en consecuencia, el acto ficto demandado.

5. Que la demandante laboró hasta el 27 de diciembre del año 2012, según se desprende del certificado de tiempo de servicios visto en el documento 003 del expediente electrónico- folio 64.
6. Que durante el año anterior al retiro del servicio, la demandante devengó además del sueldo, prima de vacaciones y prima de navidad.

### **De la configuración del silencio administrativo negativo frente al recurso de apelación interpuesto**

De lo expuesto precedentemente, está claro que la demandante presentó ante el Departamento de Tolima, a través de correo electrónico, el día **23 de junio de 2020**, recurso de apelación radicado bajo el No. 2020E019210PQRSD, sin que se evidencie en el cartulario, respuesta alguna de la entidad a tal solicitud.

De conformidad con lo establecido en el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Administración contaba con el término de 15 días para dar respuesta a la petición formulada, sin embargo, no lo hizo así.

Según lo dispuesto en el artículo 86 *ibídem*, transcurrido el término de dos meses contados a partir de la presentación del recurso respectivo, sin haberse obtenido decisión expresa, se entenderá que la misma es negativa.

Por lo anterior, habiendo transcurrido más de dos (2) meses sin que la administración hubiera notificado decisión alguna frente al recurso interpuesto, se configura la existencia del acto administrativo ficto negativo en relación con dicho recurso.

Definido lo anterior, procede el Despacho a determinar si la demandante tiene derecho a que reliquide la pensión de jubilación de la que goza desde el año 1987.

Revisados entonces los hechos probados, se puede establecer que la demandante es beneficiaria del régimen de transición consagrado en el parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 33 de 1985, por cuanto, para la fecha de entrada en vigencia de dicha norma, esto es, 13 de febrero de 1985, la demandante contaba con 18 años de servicio, reuniendo los requisitos para acceder al reconocimiento de la pensión de jubilación de conformidad con el régimen anterior. Ello permite concluir que su pensión, por tratarse de una pensión ordinaria, tal y como fuera indicado por el H. Consejo de Estado, debía ser reconocida teniendo en cuenta la edad, el tiempo de servicio y el monto de liquidación establecidos en el régimen anterior, que para el caso de los empleados territoriales como es el caso de la demandante, no es otro que el establecido en las Leyes 6 de 1945 y 4 de 1966 y demás normas que las modificaron, así como en el Decreto 1045 de 1978.

Así las cosas, el ingreso base de liquidación – IBL- de la pensión a reconocer con base en la normativa precitada, debía determinarse de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 3135 de 1968 con la inclusión de los factores salariales contemplados

en el Decreto 1045 de 1978, es decir, tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios, que para el caso que nos ocupa es el comprendido entre el **27 de diciembre de 2001 al 27 de diciembre de 2002**.

Establecido lo anterior, se tiene que durante el último año de servicios la demandante devengó **sueldo, prima de navidad y prima de vacaciones**, factores salariales que se encuentran dentro de los enlistados en el Decreto 1045 de 1978, como aquellos que constituyen factor salarial para efectos de liquidar las pensiones de jubilación.

Nótese que en éste aspecto que los factores salariales cuya inclusión se solicita, difieren de aquellos que inicialmente fueron considerados para el reconocimiento de la prestación (sueldo promedio mensual), por lo cual, para la demandante resulta mucho más beneficiosa la reliquidación solicitada, en la medida en que tal y como lo expone el certificado de salarios allegado al cartulario-expediente digital, en el último año de servicio, la demandante devengó además del sueldo, la prima de navidad y la prima de vacaciones, lo que implica por supuesto una notable mejora a la hora de calcular el monto de la prestación de la que es beneficiaria.

En este punto obra precisar por parte de este Despacho, que en el presente asunto no resulta aplicable la Sentencia de Unificación del H. Consejo de Estado de fecha 28 de agosto de 2018, en tanto, el derecho pensional de la aquí demandante se consolidó con base en la normatividad vigente antes de la entrada en vigencia de la Ley 33 de 1985, de tal suerte que dicho precedente jurisprudencial no resulta aplicable.

Así las cosas, y aplicando los parámetros establecidos por el H. Consejo de Estado en lo referente a la reliquidación de las pensiones de jubilación reconocidas con fundamento en la Ordenanza 57 de 1966, declarada nula por el órgano de cierre de esta jurisdicción, el Despacho advierte que le asiste razón a la parte demandante, cuando afirma que su pensión de jubilación, por tratarse de una pensión ordinaria, en realidad debió ser liquidada con base en el 75% de la totalidad de los factores salariales devengados durante el último año de servicio, pues quedó claro que la misma tiene derecho a que la normatividad anterior se le aplique de forma íntegra, esto es, en cuanto a edad, tiempo de servicios e ingreso base de liquidación.

En consecuencia, se declarará la nulidad de los actos administrativos impugnados, y se ordenará reliquidar la pensión de jubilación reconocida a la demandante, tomando el equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicios, esto es, los percibidos entre 27 de diciembre de 2001 y el 27 de diciembre de 2002, incluyendo como factores salariales en forma proporcional, **sueldo y 1/12 parte de las primas de navidad y vacaciones**.

Ahora bien, en lo que respecta a los descuentos de los aportes sobre los factores que se ordenaron incluir, el H. Tribunal Administrativo del Tolima en sentencia de fecha 20 de junio de 2019 proferida dentro del Exp. 73001-33-33-009-2018-00131-01, dispuso:

*“La tesis según la cual se debe hacer por toda la vida laboral sin importar si percibió o no tales emolumentos de manera ininterrumpida, en efecto desconoce dicha regla básica, atentando contra los derechos del trabajador que estaría obligado a realizar un pago, en este caso por 39 años de servicios (se vinculó el 1 de febrero de 1963 y se retiró el 30 de marzo de 2002), desconociendo si durante todo ese periodo en efecto percibió la prima de navidad y la prima de vacaciones cuya inclusión se ordena; es decir, tal postura no se compadece con la realidad fáctica y jurídica que ampara el derecho pensional de la señora Leticia Méndez y ocasiona un perjuicio grave a los intereses económicos al ser ordenado.*

*Por lo anterior, la Sala ordenará que el descuento de los aportes se realice sobre los factores ordenados incluir al cálculo pensional, **por el tiempo que percibió los mismos factores** y no por toda la vida laboral, por ajustarse tal interpretación a los principios y valores que rigen nuestro ordenamiento jurídico.*

*Ahora bien, en este mismo escenario encontramos que tales aportes deberán ser traídos a valor presente, y para el caso concreto el artículo 99 del Decreto 1848 de 1969, norma que cobija el derecho pensional de la señora Leticia, establece:*

*“Artículo 99.- Deduciones por aportes que se adeudan. Cuando un empleado oficial tenga derecho a una determinada prestación por la cual deba responder una entidad de previsión social y no haya pagado en todo o en parte los aportes correspondiente, la entidad al hacer el reconocimiento respectivo descontará el valor de los aportes, que se liquidarán con base en los diferentes salarios percibidos por el empleado en el respectivo tiempo de servicio.”*

*(...)*

*En otros términos, la omisión en el descuento no puede ser imputada a la empleada ni mucho menos ésta deberá soportar el peso de las consecuencias adversas de la conducta de su empleador, pues con la fórmula de cálculo actuarial se pondrían en riesgo derechos fundamentales como el mínimo vital, la dignidad humana y la seguridad social del empleado, pues resultaría más lesivo para su patrimonio un fallo condenatorio (es decir aquel que ordene la inclusión de todos los factores salariales devengados), que una sentencia en la que se nieguen las pretensiones de la demanda, contrariando los postulados propios del acceso a la administración de justicia y justicia material que deben imperar en nuestro Estado Social de Derecho.*

*Bajo este escenario procesal considera la Sala que se debe aplicar la fórmula de actualización que contempla el inciso final del artículo 187 del C.P.A.C.A, es decir teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor.*

*(...)*

*De acuerdo al canon legal en cita, es evidente que los pagos de sumas liquidadas de dinero ordenados mediante sentencia, en el marco de un proceso judicial, se deberán ajustar de acuerdo al IPC, sin que resulte válida para esta Corporación la aplicación de un cálculo actuarial, **más aún cuando la norma que lo contempla (artículo 33 parágrafo 1º de la Ley 100 de 1993) no resulta aplicable al***

**régimen pensional que cubija a la demandante.** quien como se dijo en párrafos preliminares, es beneficiaria de la pensión de jubilación estatuida en el Decreto 1848 de 1969.”

Así las cosas, haciendo el Despacho propios los argumentos expuestos por el H. Tribunal Administrativo del Tolima, autorizará al Departamento del Tolima- Fondo Territorial de Pensiones, a efectuar el descuento de los aportes debidamente actualizados conforme al índice de precios al consumidor (artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), sobre los factores ordenados incluir en el cálculo pensional (**prima de navidad y prima de vacaciones**), por el tiempo que la demandante percibió tales factores salariales y siempre y cuando que sobre los mismos no se hubiese efectuado deducción legal.

La suma que deberá cancelar la entidad accionada por concepto del reajuste de la pensión de la parte actora, se actualizará de acuerdo con la fórmula según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh) por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de la ejecutoria de la sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha en que debió hacerse el pago). La fórmula que debe aplicar la entidad demandada es la siguiente:

$$R = \frac{Rh \text{ Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Debe aclararse que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, dicha fórmula debe aplicarse mes por mes, para cada mesada pensional y para los demás emolumentos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

En estos términos se declararán a su vez no probadas las excepciones de mérito propuestas por la Entidad demandada, las cuales, en los términos en que fueron planteadas pretendían controvertir los argumentos expuestos por la parte actora, argumentos que fueron objeto de análisis al momento de abordar el estudio de fondo del asunto.

## **7. DE LA PRESCRIPCIÓN:**

El Decreto 3135 de 1968 en su artículo 41 estableció la regla general de los tres (3) años de prescripción frente a los derechos laborales. Posteriormente, dicha norma fue reglamentada por el Decreto 1848 de 1969 el cual en su artículo 102, estableció que los derechos laborales prescriben en tres (3) años contados desde que la respectiva obligación se hizo exigible.

Ahora, se ha de tener en cuenta que si bien el derecho a la reliquidación pensional es imprescriptible, no ocurre lo mismo con las mesadas pensionales, de ahí que se tenga en cuenta lo siguiente:

1. La demandante empezó a disfrutar de su pensión, desde el 15 de mayo de 1987.
2. La demandante se retiró del servicio el 27 de diciembre de 2002.
3. La demandante presentó la solicitud de reliquidación de la pensión el 30 de enero de 2020.

De acuerdo con ello, la fecha de interrupción de la prescripción se debe contar a partir la presentación de la petición de reliquidación, y con ello se entiende que se encuentran prescritas las diferencias correspondientes a las mesadas causadas antes del **30 de enero de 2017**.

## **COSTAS**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

A su turno, el artículo 365 del C.G.P., fija las reglas para la condena en costas, señalando en su núm. 1º que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso.

Así las cosas, se condenará en costas procesales de primera instancia al DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, incluyendo en la liquidación el valor de \$ 535.000 equivalente al 4% de lo pedido, por concepto de agencias en derecho, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## **R E S U E L V E:**

**PRIMERO: DECLARAR** no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada conforme lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad de los actos administrativos acusados (Resolución 721 del 11 de junio de 2020 y acto presunto negativo producto del silencio administrativo frente al recurso de apelación interpuesto en contra de la primera) mediante los cuales se le negó a la demandante, JULIA HERRERA DE QUIÑONES, la reliquidación de la pensión de jubilación que disfruta con el 75% de lo devengado en el último año de servicios, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO:** A título de restablecimiento del derecho, CONDÉNESE al DEPARTAMENTO DEL TOLIMA a reliquidar la pensión de jubilación de la accionante tomando el equivalente al 75% del promedio de los salarios **devengados** durante el

último año de servicios, esto es, del 27 de diciembre de 2001 al 27 de diciembre de 2002, incluyendo como factores salariales en forma proporcional, el **sueldo, y 1/12 parte de las primas de navidad y de vacaciones.**

**CUARTO: CONDENAR** al DEPARTAMENTO DEL TOLIMA a que pague a favor de la señora JULIA HERRERA DE QUIÑONES las diferencias de las mesadas pensionales, esto es, las diferencias entre los valores que le fueron reconocidos anteriormente y los que le debe reconocer, según lo dispuesto en el numeral 3° de la parte resolutive de esta sentencia.

Las sumas a reconocer y pagar por parte de la accionada, deberán ser reajustadas y actualizadas en la forma indicada en la parte motiva, aplicando para tal fin la fórmula allí señalada.

**QUINTO: DECLARAR** la prescripción de las sumas causadas con anterioridad al 30 de enero de 2017.

**SEXTO.- AUTORÍCESE** al Departamento del Tolima, a efectuar el descuento de los aportes debidamente actualizados conforme al Índice de Precios al Consumidor (artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), sobre los factores ordenados incluir en el cálculo pensional (las doceavas partes de las primas de navidad y de vacaciones), por el tiempo que la señora JULIA HERRERA DE QUIÑONES percibió tales factores salariales y siempre y cuando sobre los mismos no se hubiese efectuado deducción legal.

**SÉPTIMO: CONDENAR** en costas al DEPARTAMENTO DEL TOLIMA por las razones expuestas con antelación, reconociéndose como agencias en derecho en favor de la accionante, la suma de **\$535.000**. Por Secretaría, liquídense.

**OCTAVO:** Ejecutoriada ésta providencia, se ordena el archivo definitivo del expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI, así como la comunicación a la entidad demandada para su ejecución y cumplimiento.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO**  
**JUEZA**