

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL  
DE CALI

**SENTENCIA No. 075**

PROCESO: 76-001-33-33-010-2016-00094-00  
DEMANDANTE: ISABEL VICTORIA ABADÍA  
DEMANDADO: UGPP  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Santiago de Cali, junio dieciocho (18) de dos mil diecinueve (2019).

**ISABEL VICTORIA ABADIA** quien actúa en su propio nombre, por intermedio de apoderado judicial, acude a esta jurisdicción en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 del Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo en contra de **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**, solicitando se hagan las siguientes o similares:

**DECLARACIONES Y CONDENAS:**

**PRIMERO.** Que se declare de la nulidad de las resoluciones No RDP 044986 del 29 de octubre de 2015, por la cual se niega el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la demandante, ADP 00259 del 12 de enero de 2016 por medio del cual se rechazó el recurso de reposición y apelación interpuestos por la demandante contra la resolución RDP-044986, expedidas por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**.

**SEGUNDO.** Que como consecuencia, se ordene a la entidad demandada reconocer y pagar a la actora una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

**TERCERO.** Que se indexen todas las sumas y se dé cumplimiento a la sentencia conforme con lo dispuesto en el artículo 195 del Código de Procedimiento Administrativo.

**CUARTO.** Que condene en costas a la demandada.

Las anteriores pretensiones se fundan, en síntesis, en los siguientes:

#### **H E C H O S:**

- Que la actora cotizó para pensión de vejez un número de 465 semanas durante toda su vida y a la fecha de interposición de la demanda contaba con 74 años de edad.
- Mediante Resolución RDP 044986 del 29 de octubre de 2015 la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP negó el reconocimiento de la pensión de vejez, por no haber aportado todos los elementos de juicio para resolver la petición.
- Contra la anterior resolución se interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, los cuales fueron rechazados por extemporaneidad mediante auto No ADP 00259 del 12 de enero de 2016.

#### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Cita como disposiciones violadas, las siguientes:

Constitución Política: art. 13, 29, 48 y 53.

Ley 100 de 1993: art. 37.

Ley 797 de 2003

Ley 33 de 1985

Ley 62 de 1985

Decreto 4050 del 2008

Decreto 2635 de 2012

Argumenta que tiene derecho a la indemnización sustitutiva reclamada pues la norma que así la consagra, dispone que quien cumpliendo la edad para obtener la pensión no hubiere cotizado el mínimo de semanas requerido, tendrá derecho a una indemnización equivalente

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad demandada contestó la demanda oportunamente, oponiéndose a sus pretensiones.

Señala que la indemnización sustituta de pensión de vejez fue negada por cuanto la demandante no aportó todos los documentos necesarios para adoptar una decisión de fondo, por lo que los actos administrativos gozan de plena validez.

Propone las excepciones de inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido, ausencia de vicios en el acto demandado y prescripción.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **PARTE ACTORA**

La parte demandante no allegó alegatos de conclusión (fl. 87 c. 1)

#### **PARTE DEMANDADA**

Aduce que la demandante no acreditó el cumplimiento de los requisitos para obtener pensión de sobreviviente, por cuanto al momento del fallecimiento del señor JORGE ALFREDO GARCÍA ORDÓÑEZ éste no disfrutaba de su pensión de vejez.

Surtido el trámite de rigor, procede este Juzgador a desatar la controversia planteada, previas las siguientes:

## CONSIDERACIONES

### PRESENTACIÓN DEL CASO

A través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se cuestiona la legalidad del acto administrativo que negó el reconocimiento de una indemnización sustitutiva de pensión de vejez, consagrada en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993.

El asunto se contrae a definir si le asiste derecho a la parte actora a que le sea reconocida dicha indemnización.

### DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

Las excepciones que no fueron resueltas en la audiencia inicial (inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido, y ausencia de vicios en el acto demandado) no ameritan un pronunciamiento previo distinto al que se hará con ocasión del análisis del fondo de la controversia.

### DE LO PROBADO EN EL PROCESO

- La señora ISABEL VICTORIA ABADIA nació el 3 de septiembre de 1940 (CD ANTECEDENTES -2)

- La señora ISABEL VICTORIA ABADIA solicitó el reconocimiento y pago de indemnización sustitutiva, la que fue resuelta mediante Oficio del 25 de mayo de 2015, solicitándole allegar certificado de factores salariales en original y expedidos en el formulario 3B que se encuentra registrado en la página web de Ministerio de Hacienda (fls. 6-7, c.1).

- A través de la resolución No RDP 044986 del 29 de octubre de 2015 la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, niega la petición de la señora ISABEL VICTORIA ABADIA (fls. 9-12 c.1),

considerando lo siguiente:

“Que el peticionario ha prestado los siguientes servicios:

ENTIDAD LABORÓ	DESDE	HASTA	NOVEDAD	DÍAS
MINHACIENDA	19600201	19690215	TIEMPO SERVICIO	3255

Que conforme lo anterior, el interesado acredita un total de 3.255 días laborados correspondientes a 465 semanas.

(...)

Que para dar trámite a la solicitud de indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, es necesario que la solicitante allegue en su totalidad los elementos de juicio que permitan tomar de fondo una decisión mediante acto administrativo, dicha carga probatoria esta única y exclusivamente en cabeza de la peticionaria.

Por lo tanto no está en cabeza de la entidad la carga probatoria a efectos de reconocer la prestación, sino que dicha prueba documental, por el contrario se encuentra en cabeza del titular del derecho, toda vez que él es el único que posee la facultad de desvirtuar los hechos y/o documentos base de la decisión contemplada en la resolución atacada; RDP 044986 del 29 de octubre de 2015 al tenor de lo dispuesto en el artículo 167 del Código

General del Proceso, por remisión del Artículo 306 del CPACA (...)

- Contra la decisión anterior, se presentó recurso de reposición y en subsidio apelación, no obstante mediante auto No ADP 00259 del 12 de enero de 2016 se rechazaron por extemporaneidad (fls. 13-15 c.1)
- El Ministerio de Hacienda y crédito Público mediante constancia del 22 de marzo de 2006, certifica que la señora ISABEL VICTORIA ABADIA laboró como “Perforadora de Tarjetas Código VII Grado II” para dicha entidad, desde el 01 de febrero de 1960 al 15 de febrero de 1969, realizando cotizaciones para CAJANAL E.I.C.E. (CD ANTECEDENTES-21- Certificado de Información Laboral)
- Que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales certificó los factores salariales percibidos por la demandante desde 1960 a 1969 y se especifica que se descontaba el 5% como aporte para CAJANAL E.I.C.E. (CD ANTECEDENTES-22 Certificado de factores salariales y folios 18-22 c.1)

## MARCO NORMATIVO

### LA INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE PENSIÓN

La indemnización sustitutiva de pensión de vejez que se debate en el presente caso, se encuentra consagrada en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, así:

“Las personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado.”

Como puede observarse, la Ley 100 de 1993 creó en su artículo 37 el derecho a recibir una indemnización sustitutiva para aquellas personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no alcanzaren a cotizar el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando.

Sobre el alcance de esta prestación económica que debe ser reconocida aun a personas que han realizado aportes antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993<sup>1</sup>, ha dicho la Corte Constitucional que su finalidad es la de *“recibir una compensación en dinero por cada una de las semanas cotizadas al sistema de seguridad social y que tiene como finalidad hacer efectivo el mandato constitucional que impone al Estado el deber de garantizar a todas las personas el derecho a la seguridad social”*<sup>2</sup>

También ha sostenido la Corte que *la indemnización sustitutiva, como las demás prestaciones consagradas en el sistema general de pensiones, es imprescriptible, en el sentido de que puede ser reclamada en cualquier tiempo*<sup>3</sup>. Así, *la indemnización sustitutiva, sólo se sujeta a las normas de prescripción desde el momento en que ha sido reconocida por la entidad responsable, previa solicitud del interesado, quien, como se anotó, puede libremente optar bien por elevar el*

<sup>1</sup> Sentencia T-505 de 2011.

<sup>2</sup> Sentencia T-505 de 2011.

<sup>3</sup> Sobre la imprescriptibilidad de los derechos prestacionales de la seguridad social en pensiones y la posibilidad de reclamarlas en cualquier tiempo ver, entre otras, las Sentencias C-230 de 1998 y C-624 de 2003.

*requerimiento para el reconocimiento de esta prestación, o bien por continuar cotizando hasta cumplir los requisitos para acceder a la pensión de vejez<sup>4</sup>.*

El Consejo de Estado<sup>5</sup> ha precisado que si se aceptara la decisión de negar el reconocimiento de la indemnización sustitutiva se propiciaría un enriquecimiento sin justa causa. En ese sentido recordó que *“el derecho pensional surge de los aportes del empleado a las entidades de previsión durante un determinado tiempo, de manera que los referidos aportes constituyen el sustento económico que permite pagar la pensión”*.

#### CASO CONCRETO

La señora ISABEL VICTORIA ABADIA solicita el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez de que trata el artículo 37 de la ley 100 de 1993, en tanto que cotizó solo 465 semanas a CAJANAL E.I.C.LE hoy UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP durante toda su vida laboral.

Conforme con lo expuesto, se tiene que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP mediante resolución No RDP 044986 del 29 de octubre de 2015 negó el reconocimiento deprecado por no haber aportado todos los documentos necesarios para tales efectos.

No obstante lo anterior, la entidad demandada en dicho acto indica que efectivamente la señora ISABEL VICTORIA ABADIA laboró para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público entre 1960 y 1969, cotizando un número de 465 semanas obran en el proceso, e igualmente obra en el proceso certificado de factores salariales percibidos durante este periodo, por lo que contando actualmente con 78 años de edad, es decir, haber sobrepasado ampliamente la edad de jubilación, es procedente su reconocimiento.

---

<sup>4</sup> T-972 de 2006

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda-Subsección "A". Sentencia del 26 de octubre de 2006, Rad. 4109 -04. Postura reiterada en la providencia del 14 de agosto de 2008, Rad. 7257 -05.

Ahora bien, la entidad demandada allegó al proceso propuesta de conciliación emitida por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial y liquidación de la indemnización a reconocer por valor de tres millones trescientos cincuenta y tres ochocientos veintitrés pesos (\$3.353.823) (fl. 73-78 c.1); dada la imposibilidad de aplazar nuevamente la audiencia inicial y dado que la parte demandante no allegó escrito en tal sentido, no se aceptó tal propuesta.

No obstante, el Despacho procede a realizar liquidación teniendo en cuenta el Decreto 1730 de 2001, que reglamentó el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, estableciendo la forma de liquidación de la prestación, así:

**ARTÍCULO 3º-Cuantía de la indemnización.** Para determinar el valor de la indemnización se aplicará la siguiente formula:

$$I = SBC \times SC \times PPC$$

Donde:

SBC: Es el salario base de la liquidación de la cotización semanal promediado de acuerdo con los factores señalados en el Decreto 1158 de 1994, sobre los cuales cotizó el afiliado a la administradora que va a efectuar el reconocimiento, actualizado anualmente con base en la variación del IPC según certificación del DANE.

SC: Es la suma de las semanas cotizadas a la administradora que va a efectuar el reconocimiento.

PPC: Es el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales ha cotizado el afiliado para el riesgo de vejez, invalidez o muerte por riesgo común, a la administradora que va a efectuar el reconocimiento.

En el evento de que, con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, la administradora que va a efectuar el reconocimiento no manejara separadamente las cotizaciones de los riesgos de vejez, invalidez o muerte por riesgo común de las correspondientes al riesgo de salud, se aplicará la misma proporción existente entre las cotizaciones para el riesgo de vejez de que trata el inciso primero del artículo 20 de la Ley 100 de 1993 (10%) y las cotizaciones para el riesgo de salud señaladas en el artículo 204 de la misma ley (12%), es decir se tomarán como cotizaciones para el riesgo de vejez el equivalente al 45.45% de

total de la cotización efectuada y sobre este resultado se calculará la indemnización sustitutiva.

A partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993, se tomará en cuenta el porcentaje de cotización establecido en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 100 de 1993

Atendiendo a lo expuesto, se tiene como soportes de la liquidación, la certificación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (formato No. 3b)<sup>1</sup> por los siguientes periodos: desde el 1 de febrero de 1960 hasta el 15 de febrero de 1969, lapso que abarca 3280 días laborados para un total de 468 semanas. Por tanto, se efectuara la siguiente liquidación

LIQUIDACIÓN INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA										
Trabajador(a):	ISABEL VICTORIA ABADIA						Última fecha a la que se indexará el cálculo		16/05/2019	
Calculado con el IPC base 2008										
PERIODOS (DD/MM/AA)		SALARIO	Cotización	INDICE	INDICE	DIAS DEL	SALARIO	IBL	Porcentaje	% x Dias
DESDE	HASTA	COTIZADO		INICIAL	FINAL	PERIODO	INDEXADO		cotización	
01/02/1960	30/09/1960	\$ 540	27,00	0,06	143,27	240	\$ 1.339.900	\$ 98.041	5,00 %	12,00
01/10/1960	31/12/1960	\$ 600	30,00	0,06	143,27	90	\$ 1.488.777	\$ 40.851	5,00 %	4,50
01/01/1961	31/12/1961	\$ 600	30,00	0,06	143,27	365	\$ 1.386.708	\$ 154.313	5,00 %	18,25
01/01/1962	31/12/1962	\$ 620	31,00	0,07	143,27	365	\$ 1.355.316	\$ 150.820	5,00 %	18,25
01/01/1963	31/12/1963	\$ 620	31,00	0,07	143,27	365	\$ 1.274.790	\$ 141.859	5,00 %	18,25
01/01/1964	31/12/1964	\$ 920	46,00	0,09	143,27	365	\$ 1.415.924	\$ 157.565	5,00 %	18,25
01/01/1965	31/12/1965	\$ 920	46,00	0,10	143,27	365	\$ 1.301.554	\$ 144.838	5,00 %	18,25
01/01/1966	31/12/1966	\$ 1.320	66,00	0,12	143,27	365	\$ 1.631.720	\$ 181.579	5,00 %	18,25
01/01/1967	31/12/1967	\$ 1.320	66,00	0,13	143,27	365	\$ 1.445.734	\$ 160.882	5,00 %	18,25
01/01/1968	31/12/1968	\$ 1.440	72,00	0,14	143,27	365	\$ 1.471.637	\$ 163.764	5,00 %	18,25
01/01/1969	30/01/1969	\$ 1.440	72,00	0,15	143,27	30	\$ 1.381.656	\$ 12.637	5,00 %	1,50
01/02/1969	15/02/1969	\$ 720	36,00	0,15	143,27	15	\$ 690.828	\$ 3.159	5,00 %	0,75
<b>TOTALES</b>						<b>3.280</b>	<b>\$ 16.184.544</b>	<b>\$ 1.410.309</b>		<b>164</b>

Ahora bien, atendiendo la formula por la cual se calcula la indemnización sustitutiva, se tiene:

$$I = SBC \times SC \times PPC$$

$$SBC: \text{IBL DEL PERIODO COTIZADO} = \$1.410.309$$

$$IBL \text{ SEMANAL} = \$329.072$$

$$SC: 3280 \text{ días, es decir, } 468 \text{ semanas.}$$

**PPC: 5%**

**I = \$329.072x 468)\*5%**

**I = \$7.709.688**

Como quiera que antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 los servidores públicos no hacían aportes para pensión en un fondo creado para dicho fin, sino que se les deducía una cuota equivalente al 5% del salario para atender las prestaciones por muerte, maternidad y pensiones<sup>6</sup>, tal como la demandante, el artículo 3 del Decreto 1730 de 2001 determina expresamente que en estos casos *“se tomarán como cotizaciones para el riesgo de vejez el equivalente al 45.45% de total de la cotización efectuada”*<sup>7</sup>, se obtiene:

<b>CÁLCULO DE LA INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA</b>	
IBL semanal	\$ 329.072
No. semanas cotizadas	468
Promedio ponderado de los porcentajes cotizados	5%
<b>VALOR DE LAS COTIZACIONES EFECTUADAS</b>	<b>\$7.709.688</b>
Porcentaje	45,45%
<b>VALOR DE INDEMNIZACION SUSTITUTIVA</b>	<b>\$3.504.053,2</b>

De este modo, se advierte que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, adeuda a la señora ISABEL VICTORIA ABADIA, la suma de TRES MILLONES QUINIENTOS CUATRO MIL CINCUENTA Y TRES PESOS CON DOS CENTAVOS (\$3.504.053,2), por lo que se declarará la nulidad de los actos acusados.

**COSTAS**

<sup>6</sup> La Ley 6ª de 1945, que autorizó la creación de la Caja de Previsión Social, determinó en el artículo 20 que el capital de esta estaría conformado, entre otros, con un aporte equivalente al tres por ciento (3%) mensual de los sueldos de los empleados nacionales de cualquier clase, cubierto por estos. Posteriormente, la Ley 4ª de 1966, en el artículo 2º, literal b) determinó que sería “el cinco por ciento (5%) del salario correspondiente a cada mes.

<sup>7</sup> Sobre el tema puede verse sentencia del Consejo de Estado de septiembre 1º de 2011, Rad.: 25000-23-25-000-2008-00058-01(1373-09), Consejera Ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

El Consejo de Estado<sup>8</sup> respecto de la condena en costas que incluye las agencias en derecho en vigencia del CPACA, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo.

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Así mismo, el Acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura, prevé que las tarifas máximas de agencias en derecho se establecen en salarios mínimos legales mensuales vigentes o en un porcentaje hasta del 20% relativo al valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia

Conforme a las anteriores reglas, observa el Despacho que el proceso corresponde a uno de primera instancia, en donde se accedió a las pretensiones de la demanda en sentencia proferida de manera escrita, la única erogación que se generó fue la de cancelar los gastos ordinarios del proceso, que corresponden a una carga única y determinada de la parte demandante, en suma de acuerdo a los preceptos que hemos citado, esta agencia judicial se abstendrá de condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Cali, del Valle del Cauca, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO. DECLARAR** imprósperas las excepciones propuestas en la contestación de la demanda.

---

<sup>8</sup> Sentencia 2012-00144 de junio 8 de 2016, CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Rad.: 15001-2333-000-2012-00144-01.

**SEGUNDO. DECLARAR** la nulidad de la Resolución RDP 35199 de 1 de agosto de 2013 que niega una indemnización sustitutiva de pensión a la señora ISABEL VICTORIA ABADIA, y del auto ADP 00259 del 12 de enero de 2016 por medio del cual se rechazó el recurso de reposición y apelación interpuestos contra la resolución RDP-044986, proferidos por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP.

**TERCERO. ORDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP reconocer y pagar una indemnización sustitutiva de pensión a la señora ISABEL VICTORIA ABADIA un monto de TRES MILLONES QUINIENTOS CUATRO MIL CINCUENTA Y TRES PESOS CON DOS CENTAVOS (\$3.504.053,2), en los términos del artículo 37 de la Ley 100 de 1993, conforme a los tiempos cotizados por él entre 01 de febrero de 1960 al 15 de febrero de 1969 en el Ministerio de Hacienda.

**CUARTO.** Sin costas

**QUINTO: DAR** cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 a 195 del CPCA.

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

**PAOLA ANDREA BEJARANO VERGARA.**

**JUEZ**