



---

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A

**CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Bogotá, D.C. tres (3) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho.

**Radicado:** 13001 23 33 000 2014 00086 01 (0949–2019)

**Demandante:** Aida Josefina Marrugo de San Juan

**Demandado:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP

**Tema:** Factores salariales. Ingreso base de liquidación. Pensión de invalidez. Decreto 3135 de 1968. Decreto 1848 de 1969. Decreto 1045 de 1979. Ley 1437 de 2011.

---

## SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA



La Sala de Subsección procede a resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de **2 de agosto de 2018**, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que accedió a las pretensiones de la demanda.

### I. ANTECEDENTES

#### 1.1. Pretensiones de la demanda.<sup>1</sup>

Aida Josefina Marrugo de San Juan, a través de apoderado judicial, pidió la nulidad de la Resolución No. 10303 de marzo 03 de 2009, por medio de la cual la extinta Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL (EICE en liquidación) le negó la reliquidación de su pensión de invalidez y del Acto Administrativo presunto negativo que se generó con el silencio de la administración respecto del recurso de reposición que interpuso en contra de la decisión atrás referida.

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 14 del expediente.



---

**Nulidad y restablecimiento del derecho**  
**Radicado:** 13001-23-33-000-2014-00086-01  
**Demandante:** Aida Josefina Marrugo de San Juan

Como restablecimiento del derecho solicitó que se ordene a la demandada (i) reliquidar o reajustar la pensión de invalidez, teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en su último mes de servicio, de acuerdo con el Decreto 1848 de 1969; (ii) el pago del retroactivo pensional causado con el reajuste desde el 24 de junio de 1993, debidamente indexado y con intereses; (iii) dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y (iv) sufragar las costas procesales.

## **1.2. Hechos que fundamentan la demanda.<sup>2</sup>**

La demandante refirió que laboró en la ESE Hospital San Pablo de Cartagena, desde el 17 de junio de 1975 hasta el 30 de junio de 1993, entidad en la ocupó el último cargo de “ayudante de nutrición y dietética”. Su retiro se produjo por la pérdida de la capacidad laboral en un 96%, situación que generó que la Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL–, a través de la Resolución 008934 de 24 de septiembre de 1994, le reconociera una pensión de invalidez a partir de 24 de junio de 1993, teniendo en cuenta el sueldo básico del último mes de servicio.



Enfatizó que su reconocimiento prestacional fue objeto de prórrogas en dos ocasiones, primero por un año con la Resolución 008895 de 1 de agosto de 1995 y finalmente, de manera permanente por medio de la Resolución 003948 de 20 de marzo de 1997.

El 4 de diciembre de 2007 radicó solicitud de reliquidación pensional, la cual fue resuelta de forma negativa a través de la Resolución 10303 de 3 de marzo de 2009. Inconforme con la anterior decisión, el 26 de marzo siguiente interpuso recurso de reposición, el cual no fue resuelto y por lo tanto, considera que se configuró un acto administrativo presunto negativo.

---

<sup>2</sup> Folios 3 al 14 del expediente.



---

**Nulidad y restablecimiento del derecho**  
**Radicado:** 13001-23-33-000-2014-00086-01  
**Demandante:** Aida Josefina Marrugo de San Juan

### **1.3. Fundamentos de derecho y concepto de vulneración.**

Señaló que la pensión de invalidez no se liquidó de acuerdo con el artículo 63 del Decreto 1848 de 1969, pues no se tuvieron en cuenta todos los factores salariales devengados en el último mes de servicio.

### **1.4. Contestación de la demanda.<sup>3</sup>**

La **Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP**, como sustituto procesal de la extinta Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL, allegó escrito de contestación en el que señaló que la liquidación de la pensión de invalidez se realizó en aplicación del artículo 61 y subsiguientes del Decreto 1848 de 1969, es decir, con el 100% del salario devengado durante el último año de servicio, incluyendo factores a los que no tendría derecho por no haber sido objeto de cotización para pensión.



Adicional a ello, informó que no se produjo un silencio negativo por parte de la administración, pues se profirió una respuesta a través de la Resolución No. PAP 44245 del 16 de marzo de 2011, notificada el 6 de abril de 2011.

### **1.5. Audiencia inicial.<sup>4</sup>**

El 29 de octubre de 2015, en acatamiento al artículo 180 del CPACA el Tribunal Administrativo de Bolívar desarrolló la audiencia inicial, en la cual fijó el litigio de la siguiente manera:

«[...] el problema jurídico gira en torno a establecer si en este caso la señora Aida Marrugo de San Juan tiene derecho a la reliquidación de su Pensión de Invalidez, conforme a la interpretación del artículo 63 del decreto 1848 de 1969 que planteó en la demanda, esto es, liquidada con el promedio mensual de todos los factores salariales.» (sic)

---

<sup>3</sup> Folios 58 a 64 del expediente.

<sup>4</sup> Folios 94 a 98 del expediente.



## **1.6. Decisión de primera instancia.<sup>5</sup>**

En sentencia de **2 de agosto de 2018**, el Tribunal Administrativo de Bolívar accedió a las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la entidad demandada.

Indicó que, en aplicación del principio de favorabilidad, el último salario devengado por las personas “discapacitadas”, el cual determina la cuantía de la asignación pensional, debe incluir no solo la asignación básica, sino todos aquellos emolumentos que de forma periódica, habitual y como retribución de su trabajo hayan sido percibidos, sin discriminar que los mismos hayan sido motivo o no de aportes al Sistema de Seguridad Social.



Al respecto, realizó un estudio de las pruebas aportadas al proceso, en donde encontró que la Resolución 008934 de 27 de septiembre de 1994 liquidó la prestación social en aplicación del Decreto 1848 de 1969, acreditando que únicamente se ha tenido como factor salarial la asignación básica. De igual manera, estableció que en efecto no se produjo el silencio de la administración, pues con la Resolución PAP 044245 de 16 de marzo de 2011 se dio respuesta al recurso de reposición propuesto en contra del acto que le negó la reliquidación pensional. Finalmente, corroboró que como emolumentos percibidos por la accionante en el último año de servicio se encontraban: sueldo mensual (constituido por diferentes factores), auxilio de transporte, prima de servicios, prima de navidad, bonificación por servicios prestados, bonificación por antigüedad, prima de vacaciones, prima alimenticia y promedio de recargos.

Finalmente, declaró la nulidad de las Resoluciones 013811 de 25 de julio de 2000, por medio de la cual se reliquidó la pensión de

---

<sup>5</sup> Folios 113 a 119 del expediente.



---

**Nulidad y restablecimiento del derecho**  
**Radicado:** 13001-23-33-000-2014-00086-01  
**Demandante:** Aida Josefina Marrugo de San Juan

invalidez de la demandante, así como de la 10303 de 3 de marzo de 2009, que negó una nueva reliquidación, y ordenó a la UGPP reliquidar la prestación social teniendo en cuenta lo mencionado previamente, autorizando a la entidad a realizar los descuentos de las sumas correspondientes a los aportes que debió asumir la trabajadora una vez se realice el nuevo cálculo de la mesada pensional. Adicional a ello, declaró la prescripción trienal de las mesadas anteriores al 21 de febrero de 2011, toda vez que la demanda fue radicada el 21 de febrero de 2014.

### **1.7. Recurso de apelación.**

La **Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP<sup>6</sup>**, a través de apoderada, presentó escrito en el que señaló que no es posible incluir en la liquidación pensional factores salariales que no hayan sido objeto de descuentos durante el último mes de salario y que no se encuentran taxativamente definidos en el Decreto 1848 de 1969. Por lo tanto, sostuvo que las reliquidaciones realizadas administrativamente dentro del caso de Aida Josefina Marrugo de San Juan se ajustan a los preceptos jurídicos y los actos demandados no fueron expedidos contrario a la ley. Finalmente, solicitó revocar el fallo de primera instancia, incluida la condena en costas, y negar las pretensiones de la demanda.



### **1.8. Alegatos de conclusión.**

La **UGPP<sup>7</sup>** allegó escrito de alegatos; sin embargo, los datos allí consignados corresponden a la reliquidación pensional de una persona diferente a la hoy demandante, razón por la cual se hará caso omiso a dicho escrito.

---

<sup>6</sup> Folios 122 a 125 del expediente.

<sup>7</sup> Folios 169 a 170 del expediente.



---

**Nulidad y restablecimiento del derecho**  
**Radicado:** 13001-23-33-000-2014-00086-01  
**Demandante:** Aida Josefina Marrugo de San Juan

La **Procuraduría Segunda Delegada ante el Consejo de Estado**<sup>8</sup> allegó concepto en el que solicitó revocar parcialmente la sentencia apelada. Consideró que no es posible ordenar a la entidad realizar el descuento de los valores correspondientes a aportes pensionales que no se hicieron en su momento, y que por lo tanto, en aplicación de la sentencia de unificación proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado el 28 de agosto de 2018, se debe proceder con la reliquidación de la pensión de la demandante teniendo en cuenta únicamente los factores salariales sobre los cuales se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema General de Pensiones.

Aida Josefina Marrugo de San Juan y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado guardaron silencio en esta etapa procesal.



## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia.**

De acuerdo con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>9</sup>, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto. De igual manera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso<sup>10</sup>, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por el apelante, no obstante, en caso de que ambas partes hayan apelado la sentencia el superior resolverá sin limitaciones; en el caso de la referencia, se observa que

---

<sup>8</sup> Folios 171 a 177 del expediente.

<sup>9</sup> «El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos [...]».

<sup>10</sup> «Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.»



---

**Nulidad y restablecimiento del derecho**  
**Radicado:** 13001-23-33-000-2014-00086-01  
**Demandante:** Aida Josefina Marrugo de San Juan

únicamente la entidad demandada presentó recurso de alzada, razón por la cual la competencia se encuentra limitada a los argumentos expuestos en el mencionado recurso.

## **2.2. Problema jurídico.**

¿Aida Josefina Marrugo de San Juan tiene derecho a la reliquidación de la pensión de invalidez otorgada en vigencia del Decreto 1848 de 1969, teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en el último mes de servicio?

## **2.3. Marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso.**

### **2.3.1. La pensión de invalidez.**

Teniendo en cuenta que el régimen pensional aplicable debe ser el vigente al momento de presentarse y calificarse el hecho incapacitante, la Sala hará una breve reseña de la evolución normativa que rige la materia, así:

En un inicio, el literal C) del artículo 17 de la **Ley 6ª de 1945** estableció la pensión de invalidez «al empleado u obrero que haya perdido su capacidad de trabajo para toda ocupación u oficio, mientras dure la incapacidad, equivalente a la totalidad del último sueldo o salario devengado, sin bajar de cincuenta pesos (\$ 50) ni exceder de doscientos pesos (\$ 200). La pensión de invalidez excluye la cesantía y la pensión de jubilación.» Posteriormente, el artículo 8º de la **Ley 77 de 1959** elevó el límite máximo del monto de la pensión de invalidez a cuatrocientos pesos (\$400) mensuales.

Mas tarde, la **Ley 4ª de 1966** en su artículo 4º señaló que la cuantía de las pensiones de jubilación o de invalidez se liquidarán de acuerdo a un porcentaje salarial devengado por el trabajador, en los siguientes términos:





**Nulidad y restablecimiento del derecho**  
**Radicado:** 13001-23-33-000-2014-00086-01  
**Demandante:** Aida Josefina Marrugo de San Juan

«**Artículo 4º** 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.»

Con la expedición del **Decreto 3135 de 1968**, «por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado, y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales», se señaló lo siguiente en su artículo 23:

«**Artículo 23. Pensión de invalidez.** La invalidez que determine una pérdida de la capacidad laboral no inferior a un 75%, da derecho a una pensión, pagadera por la respectiva entidad de previsión con base en el último sueldo mensual devengado, mientras la invalidez subsista, así:

- a. El cincuenta por ciento cuando la pérdida de la capacidad laboral sea del 75%;
- b. Del 75%, cuando la pérdida de la capacidad laboral exceda del 75% y no alcance el 95%;
- c. El ciento por ciento (100%) cuando la pérdida de la capacidad laboral sea superior al 95%.

Parágrafo. La pensión de invalidez excluye la indemnización.»<sup>11</sup>



Acto seguido, el artículo 63 del **Decreto 1848 de 1969** reglamentó la pensión de invalidez y estableció la cuantía de la prestación de forma proporcional al grado de incapacidad calificado por la entidad de previsión competente, al respecto indicó:

«**Artículo 63. Cuantía de la pensión.** El valor de la pensión de invalidez se liquidará con base en el último salario devengado por el empleado oficial y será equivalente al grado de incapacidad laboral, conforme a los porcentajes que se establecen a continuación, así:

- a) Cuando la incapacidad sea superior a noventa y cinco por ciento (95%) el valor de la pensión mensual será igual al último salario devengado por el empleado oficial, o al último promedio mensual, si fuere variable.

<sup>11</sup> Derogado por el artículo 98 del Decreto 1295 de 1994.



**Nulidad y restablecimiento del derecho**  
**Radicado:** 13001-23-33-000-2014-00086-01  
**Demandante:** Aida Josefina Marrugo de San Juan

- b) Si la incapacidad excediere del setenta y cinco por ciento (75%) sin pasar del noventa y cinco por ciento (95%), la pensión mensual será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del último salario devengado por el empleado oficial, o del último promedio mensual.
- c) Si la incapacidad laboral es del setenta y cinco por ciento (75%), dicha pensión será igual al cincuenta por ciento (50%) del último salario devengado por el empleado oficial, o del último promedio mensual, si fuere variable.»

En cuanto al ingreso base para la liquidación de la pensión de invalidez, resulta importante poner de presente que el artículo 45 del **Decreto 1045 de 1978**<sup>12</sup> establece los factores a tener en cuenta para el reconocimiento de dicha prestación:

«**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.»



<sup>12</sup> Norma que resulta aplicable a servidores que no se encuentran en regímenes pensionales especiales ni exceptuados.



#### 2.4. Del caso concreto.

A favor de Aida Josefina Marrugo de San Juan fue reconocida una pensión de invalidez a través de la **Resolución 008934 de 27 de septiembre de 1994**<sup>13</sup>, notificada el 12 de octubre del mismo año, en la que indicó lo siguiente:

«Teniendo en cuenta el porcentaje 96% determinado por la División de Salud Ocupacional de la Entidad, es del caso dar aplicación a lo estipulado en el artículo 63 del Decreto 1848 de 1969 literal A.

Que por lo tanto es procedente efectuar la siguiente liquidación:

FACTORES	VALOR
ASIGNACION BASICA	\$122.105.00
TOTAL FACTORES .....	\$122.105.00

PROMEDIO: \$122.105.00 X 100% = 122.105.00

SON: CIENTO VEINTIDOS MIL CIENTO CINCO PESOS MCTE., efectiva a partir del 24 de junio de 1993 y hasta el 23 de junio de 1995 siempre y cuando demuestre el cese definitivo del auxilio monetario.

[...]

Que en mérito de lo expuesto,

#### RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Reconocer a favor de la señora **AIDA JOSEFINA MARRUGO DE SAN JUAN**, ya identificada, el derecho a disfrutar de una pensión por invalidez en cuantía de CIENTO VEINTIDOS MIL CIENTO CINCO PESOS M/CTE. (\$122.105.00), efectiva a partir del 24 de junio de 1993 hasta el 23 de junio de 1995 siempre y cuando demuestre el cese definitivo del auxilio monetario.

ARTICULO SEGUNDO: El valor de la presente pensión estará a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social en su totalidad. [...]» **(sic)**



<sup>13</sup> Archivo 15 del expediente administrativo allegado en CD.



**Nulidad y restablecimiento del derecho**  
**Radicado:** 13001-23-33-000-2014-00086-01  
**Demandante:** Aida Josefina Marrugo de San Juan

Bajo ese entendido, a la hoy demandante se le reconoció y liquidó la pensión por invalidez de acuerdo con lo establecido en el numeral 1º del artículo 63 del Decreto 1848 de 1969, previamente citado, es decir, equivalente al 100% del último salario devengado; lo anterior en la medida que la Junta Seccional Bolívar, a través de los Oficios 106 del 18 de agosto y 9 del 20 de agosto, ambos de 1993, determinó que la señora Marrugo de San Juan «es invalida sobre una valoración del 96% de pérdida de la capacidad laboral»<sup>14</sup>, resulta claro que la normativa vigente al momento de emitirse esa calificación eran los **Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969**.

Ahora bien, en cuanto a los factores salariales a tenerse en cuenta para determinar el ingreso base de liquidación de la pensión de invalidez, se debían tener en cuenta los establecidos en el artículo 45 del **Decreto 1045 de 1978**. Sobre el particular, la Sección Segunda de esta Corporación, en providencias del 8 de marzo de 2021<sup>15</sup>, 29 de julio de 2022<sup>16</sup> y 17 de noviembre de 2022<sup>17</sup>, señaló:



«De acuerdo con las consideraciones expuestas en la decisión acusada, anteriormente transcritas, sin mayor esfuerzo, llama la atención de la Sala, como, luego de motivarse el acápite de “El régimen legal aplicable en materia de pensión de invalidez de docente oficial”, de acuerdo a las disposiciones de los artículos 81 de la Ley 812 de 2003, 15 de la Ley 91 de 1989 y, 61 y 63 del Decreto 1848 de 1968, finalmente, se resuelve la solicitud de reliquidación de la pensión de invalidez de la señora Doralba Zapata Henao, con fundamento en la Ley 33 de 1985, cuyo artículo 3 fue modificado por la Ley 62 de 1985, las cuales regulan, únicamente, lo pertinente a la **pensión de jubilación** de empleados oficiales.

Y, con fundamento en normativa no aplicable al asunto, manifiesta acogerse a la sentencia de unificación del 29 de abril de 2019, que se refiere a “pensión de jubilación docente” sin ningún análisis detallado de su porqué, pese a que la

<sup>14</sup> Folio 17 del expediente.

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Fallo de tutela de 8 de marzo de 2021, Radicado: 11001-03-15-000-2020-05040-01.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Fallo de tutela de 29 de julio de 2022, Radicado 11001-03-15-000-2022-02399-01.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Fallo de tutela del 17 de noviembre de 2021, radicado 11001-03-15-000-2021-03752-01.



---

**Nulidad y restablecimiento del derecho**  
**Radicado:** 13001-23-33-000-2014-00086-01  
**Demandante:** Aida Josefina Marrugo de San Juan

controversia a decidir no correspondía a la reliquidación de una pensión de jubilación, sino de invalidez; cuya regulación, como se dejó señalado a lo largo de la presente providencia, corresponde a las disposiciones del Decreto Ley 3135 de 1968 y los Decretos 1848 de 1969 y 1045 de 1978, como lo invocó la parte actora en su escrito de amparo.

En este punto, aclara la Sala que ni si quiera hay lugar a determinar si en el presente caso aplica o no la referida sentencia de unificación para desatar la pretensión de reliquidación de una pensión de invalidez de docente oficial, pues es claro, que el Tribunal accionado lo hizo siguiendo el equivocado análisis normativo realizado, como si tratara de un asunto de “pensión de jubilación”.

- Asimismo, para efectos de determinar la base de liquidación pensional por invalidez se debe tener en cuenta el último salario devengado, esto es, todo lo recibido por el empleado o trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral, que comprende los sueldos, primas, bonificaciones y demás reconocimientos que se hagan directa o indirectamente por causa o por razón del trabajo o empleo sin ninguna excepción.

Lo anotado, en concordancia con el Decreto 1045 de 1978, por el que se fijan las reglas generales para la aplicación de las disposiciones sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del orden nacional, cuyo artículo 45 prevé [...]

Al respecto, cabe precisar que, de acuerdo con el artículo 63 del Decreto 1848 de 1969, el empleado público que haya sufrido pérdida de su capacidad laboral o profesional en un porcentaje entre el setenta y cinco por ciento (75%) y el noventa y cinco por ciento (95%), tendrá derecho a una pensión por invalidez equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del último salario devengado o promedio mensual, y para efectos de determinar la respectiva base de liquidación pensional se debe tener en cuenta todo lo recibido por el trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral, lo que comprende los sueldos, primas, bonificaciones y demás reconocimientos que se hagan directa o indirectamente por causa o por razón del trabajo o empleo sin ninguna excepción, tal como lo dispone el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.

- Al respecto, cabe precisar que, de acuerdo con la normativa trascrita en precedencia, el empleado público que haya sufrido pérdida de su capacidad laboral o profesional en un porcentaje superior al setenta y cinco por ciento (75%), tendrá derecho a





**Nulidad y restablecimiento del derecho**  
**Radicado:** 13001-23-33-000-2014-00086-01  
**Demandante:** Aida Josefina Marrugo de San Juan

una pensión por invalidez equivalente al ciento por ciento (100%) del último salario recibido o promedio mensual, y para efectos de determinar la base de liquidación pensional por invalidez se debe tener en cuenta todo lo recibido por el trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral, lo que comprende los sueldos, primas, bonificaciones y demás reconocimientos que se hagan directa o indirectamente por causa o por razón del trabajo o empleo sin ninguna excepción, tal como lo dispone el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.»

Sin embargo, en certificado expedido por la Pagadora del Hospital San Pablo de Cartagena<sup>18</sup>, se observa un valor diferente correspondiente a asignación básica, además de manifestar otros emolumentos percibidos como factor salarial:

«Que la señora AIDA MARRUGO DE SAN JUAN, con cc#22.768.796 expedida en Cartagena, trabajó en esta institución desde el 17 de junio de 1975 hasta el 30 de junio de 1993, que durante el último año de la labor devengó sueldo y demás factores salariales así:



<u>De fecha a</u>	<u>fecha</u>	<u>Sueldo Men</u>	<u>Sueldo dev.</u>	<u>5% Caja NaI</u>
Ene 1º/92	“ Dic.31/92	\$122.104.00	\$1'465.248.00	\$75.262.00
Ene 1º/93	“ jun.30/93	152.63000	<u>915.780.00</u>	<u>45.789.00</u>
			2'381.028.00	\$119.051.00
			*****	*****

**BONIFICACION POR SERVICIOS PRESTADOS**

Año de 1992 .....	\$53.088
Año de 1993 .....	\$76.315

**BONIFICACION POR ANTIGÜEDAD**

Año de 1993 .....	\$175.524
-------------------	-----------

**PRIMA DE VACACIONES**

año de 1992 .....	\$100.907
“ “ 1993 .....	\$130.102

**PRIMA DE SERVICIO**

año de 1992 .....	\$104.927
“ “ 1993 .....	\$119.094

<sup>18</sup> Archivo 28 del expediente administrativo allegado en CD. Certificado expedido el 28 de noviembre de 1995.



**Nulidad y restablecimiento del derecho**  
**Radicado:** 13001-23-33-000-2014-00086-01  
**Demandante:** Aida Josefina Marrugo de San Juan

AUXILIO DE TRANSPORTE

año de 1992 .....\$5.390  
“ “ 1993 .....\$8.420

PRIMA ALIMENTICIA (EN ESPECIE)

año de 1992 .....\$7.897  
“ “ 1993 .....\$9.552

PRIMA DE NAVIDAD

año de 1992 .....\$208.730  
año de 1993 .....\$94.268

PROMEDIO MENSUAL DE RECARGOS

año de 1992 .....\$36.000  
“ “ 1993 .....\$36.000

Dado en Cartagena a los (28) días del mes de noviembre de 1995.» (sic)



Al comparar los anteriores emolumentos con los fijados en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, se observa que la liquidación efectuada en la Resolución 008934 de 27 de septiembre de 1994 únicamente consideró la asignación básica como factor para determinar el IBL de la pensión de indemnización a favor de Aida Josefina Marrugo de San Juan. Los emolumentos transcritos se consideran factores de salario para la liquidación de pensiones, por cuanto están relacionados con tal carácter en el artículo 45 *ibidem*, así: a) La asignación básica mensual; e) Los auxilios de alimentación y transporte; f) La prima de navidad; g) La bonificación por servicios prestados; h) La prima de servicios; j) Los incrementos salariales por antigüedad adquiridos por disposiciones legales anteriores al Decreto-Ley 710 de 1978; k) La prima de vacaciones.

Ahora bien, a la demandante le fue prorrogada la pensión en dos oportunidades, la primera en cumplimiento de la **Resolución 008895 de 1 de agosto de 1996**<sup>19</sup> y, finalmente, de manera permanente por medio de la **Resolución 003948 de 20 de marzo**

<sup>19</sup> «Prorroga la pensión temporal que viene percibiendo la señora AIDA JOSEFINA MARRUGO DE SAN JUAN [...], en la misma cuantía que se le venía pagando en virtud de la Resolución 8934/94, efectiva a partir del 25 de junio de 1995 hasta el 24 de junio de 1996, siempre y cuando demuestre el cese definitivo del auxilio monetario» Archivo 38 del expediente administrativo allegado en CD.



**Nulidad y restablecimiento del derecho**  
**Radicado:** 13001-23-33-000-2014-00086-01  
**Demandante:** Aida Josefina Marrugo de San Juan

de 1997<sup>20</sup>. Posterior a ello, con la Resolución 031814 de 25 de julio de 2000, se ordenó reliquidar la mesada pensional así:

«Que la peticionaria con la solicitud de reliquidación aportó nuevos tiempos de servicios en virtud a que para el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez sólo se habían tenido en cuenta tiempos hasta el 26 de diciembre de 1992 visto a folio 19, cuando la última fecha hasta la cual laboró fue el 30 de Junio de 1993 como se señala en el certificado visto a folio 51.

Que en mérito de lo anterior este Despacho considera procedente reliquidar desde el 27 de Diciembre de 1992 hasta el 30 de junio de 1993. Que en consecuencia y de conformidad con los artículos ya señalados es conveniente efectuar la siguiente liquidación:

FACTORES	VALOR
ASIGNACION BASICA	<u>\$152.630</u>
TOTAL .....	\$152.630

PROMEDIO: \$152.630 X 100% = \$152.630

SON: CIENTO CINCUENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS TREINTA PESOS M/CTE.

Efectiva a partir del 24 de Junio de 1993, pero con efectos fiscales a partir del 29 de Marzo de 1996 por prescripción trienal.

Que en consecuencia con lo anterior, se deduce que la solicitante continua con el pago de una pensión por invalidez, efectiva a partir del 24 de junio de 1993, pero con efectos fiscales a partir del 29 de Marzo de 1996 por prescripción trienal.

Que se debe deducir el 5% de cada mesada pensional Ley 4/66.

[...]»<sup>21</sup>

Como puede observarse, a la señora Aida Josefina Marrugo de San Juan tiene reconocida una pensión de invalidez desde el año 1993, la cual fue objeto de reliquidación para tener en cuenta el último salario devengado al momento de su retiro. Este ajuste también tuvo en cuenta como único factor: la asignación básica.

<sup>20</sup> Archivo 103 del expediente administrativo allegado en CD.

<sup>21</sup> Archivo 68 del expediente administrativo allegado en CD.





---

**Nulidad y restablecimiento del derecho**  
**Radicado:** 13001-23-33-000-2014-00086-01  
**Demandante:** Aida Josefina Marrugo de San Juan

Previo a determinar qué factores debían complementar la liquidación de la prestación ya mencionada, la Sala se permite aclarar que la Sentencia de Unificación de 28 de agosto de 2018, que la Procuraduría Segunda Delegada ante el Consejo de Estado solicitó ser aplicada, no se ajusta a este caso particular, toda vez que dicha sentencia analizó los escenarios creados a partir de la vigencia del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es decir, situaciones aún no consolidadas a 1º de abril de 1994 de los beneficiarios del régimen de transición y, en el caso que nos ocupa, se tiene que el hecho que originó la incapacidad de la demandante y la correspondiente pensión de invalidez data de agosto de 1993, rigiéndose por normas anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 propias de la pensión de invalidez que consagran un IBL disímil.



Ahora bien, en cuanto a los factores salariales a tener en cuenta para la liquidación pensional, vale la pena precisar que cuando el artículo 63 del Decreto 1848 de 1969 estableció el 100% del salario, no lo hizo de manera taxativa a únicamente la asignación básica; al respecto, sobre el sentido y alcance de las expresiones salario y factor salarial para la liquidación de las pensiones, se debe tener en cuenta el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, núm. 1393 de 18 de julio de 2002, en donde se precisó:

«El salario (...) aparece (...) como la remuneración social más inmediata o directa que el trabajador recibe por la transmisión que hace de su fuerza de trabajo para ponerla a disposición del empleador (...)" . En efecto, según el artículo 127 del Código Sustantivo de Trabajo subrogado por el artículo 14 de la ley 50 de 1990) "constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones." En similar sentido el artículo 42 del decreto 1042 de 1978 establece que "además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo



---

**Nulidad y restablecimiento del derecho**  
**Radicado:** 13001-23-33-000-2014-00086-01  
**Demandante:** Aida Josefina Marrugo de San Juan

suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.” (...)

Según el artículo 42 *ibidem* son factores de salario, y por ende deben entenderse como una retribución o contraprestación directa por los servicios que presta el trabajador : la asignación básica, el valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación, la prima técnica, el auxilio de transporte, el auxilio de alimentación, la prima de servicio, la bonificación por servicios prestados y los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión.»

De igual forma, vale la pena poner de presente que antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, el régimen en materia de aportes para pensión de los empleados públicos del orden nacional se encontraba contenido en las Leyes 6ª de 1945, 4ª de 1966, 33 y 62 de 1985, y el Decreto 1743 de 1966.



De lo anterior, se desprende que los afiliados a la Caja Nacional de Previsión Social efectuaron, en su primer momento, los aportes que la ley ordenaba y de acuerdo a los porcentajes establecidos para ello, ejemplo de ello es el artículo 2º de la Ley 4ª de 1966 que estableció el aporte de una tercera parte del primer sueldo y de todo aumento y el 5% sobre el salario de cada mes o de la mesada pensional, lo anterior sin perjuicio de los aportes que cada entidad en su condición de empleador debía realizar con el fin de contribuir en la financiación de las prestaciones.

Es claro que en el caso particular de Aida Josefina Marrugo de San Juan, la pensión de invalidez debió ser liquidada teniendo en cuenta todos los factores salariales establecidos en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, pues su situación jurídica se configuró antes de la entrada de la vigencia de la Ley 100 de 1993 y por tanto no le es aplicable el régimen de transición del artículo 36 de esta última, por tanto, los argumentos por medio de los cuales la UGPP pretende



---

**Nulidad y restablecimiento del derecho**  
**Radicado:** 13001-23-33-000-2014-00086-01  
**Demandante:** Aida Josefina Marrugo de San Juan

que se revoque la sentencia de primera instancia carecen de sustento.

En cuanto a las **costas procesales de primera instancia**, si bien la parte recurrente solicitó fueran revocadas, no se observa argumentación alguna que pueda llevar a realizar un análisis para ello, razón por la cual no habrá pronunciamiento sobre ellas.

Así las cosas, se confirmará en su integridad la sentencia de primera instancia proferida el 2 de agosto de 2018 por el Tribunal Administrativo de Bolívar que accedió a las pretensiones de la demanda.

#### **2.5. Solicitud de sucesión procesal.**

En el índice 23 del expediente digital disponible en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial – SAMAJ, el apoderado de la UGPP allegó memorial con el que puso de presente que la demandante Aida Josefina Marrugo de San Juan falleció el pasado 27 de julio del 2020, razón por la cual solicita sean requeridos los herederos de la causante con el fin de declarar sucesor procesal.



En consecuencia, esta Sala considera procedente realizar la notificación de la presente providencia a los herederos de la señora Marrugo de San Juan a través de su apoderado reconocido en el proceso, para que se presenten ante la UGPP a fin de realizar los trámites administrativos pertinentes.

#### **2.6. De la condena en costas en segunda instancia.**

En atención con lo señalado en recientes providencias de esta Subsección<sup>22</sup> y al criterio objetivo valorativo de causación de costas procesales, previsto en el artículo 188 del CPACA, no se condenará

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 14 de julio de 2016, Radicado 2013-00270-03 (3869-2014).



**Nulidad y restablecimiento del derecho**  
**Radicado:** 13001-23-33-000-2014-00086-01  
**Demandante:** Aida Josefina Marrugo de San Juan

en costas de segunda instancia, comoquiera que no se demostró su causación, en la medida que no existió pronunciamiento del cual puedan encontrarse probadas.

En mérito de lo expuesto, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia de 2 de agosto de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que accedió a las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por Aida Josefina Marrugo de San Juan en contra de la UGPP.



**SEGUNDO:** Sin condena en costas de segunda instancia, de acuerdo con las consideraciones expresadas en este fallo.

**TERCERO.** Efectuar las anotaciones correspondientes en el Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – “SAMAI”, y ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al Tribunal de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de tres (3) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**  
Consejero de Estado

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**      **RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
Consejero de Estado                      Consejero de Estado

La anterior providencia ha sido firmada electrónicamente y se encuentra visible en su respectivo expediente digital, el cual esta disponible en el **Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – SAMAI**, al que puede acceder escaneando el código QR visible en este documento o visitando la página web <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>