



## Sentencia 2016-03694 de 2020 Consejo de Estado

INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN EN EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PENSIONAL DE LOS SERVIDORES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA -Determinación

El reconocimiento de la pensión de la demandante se ajustó a derecho, porque al ser beneficiaria del régimen de transición, adquirió el estatus pensional al cumplir la edad y el tiempo de servicios previsto en el Decreto 929 de 1976, y el monto de su pensión corresponde al 75% (tasa de remplazo) sobre un ingreso de liquidación IBL equivalente al «promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.[...]». Por otra parte, también es claro que en vía gubernativa, la pensión de la demandante posteriormente fue reliquidada con una regla distinta a la aquí explicada, con el periodo y factores propios de la norma especial, desconociéndose que estos elementos no fueron amparados por el régimen de transición y, contraviniendo el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el Acto Legislativo 01 de 2005, según el cual, la correcta conformación del IBL solo atiende la voluntad del Constituyente y del legislador a partir de la regla de que no puede haber pensión de jubilación sin aportes efectuados para tal fin. Basado en tales circunstancias, la labor del juez administrativo sería restablecer la legalidad quebrantada por el acto acusado. No obstante, la Sala no puede desconocer el límite del interés de la pretensión perseguida, consistente en este caso en el incremento del monto pensional por inclusión de nuevos factores, generando que en el peor de los resultados del proceso, el derecho discutido quede en el mismo estado que tenía al momento de presentarse la demanda. Con fundamento en lo anterior, la Sala concluye que no procedía la reliquidación pensional pedida en la demanda tomando como ingreso base de liquidación la totalidad de los factores devengados en el último semestre de servicios, incluyendo aquellos sobre los que no se realizaron los aportes al Sistema. En consecuencia, se revocará la sentencia apelada que accedió a las pretensiones de la demanda. NOTA DE RELATORÍA: En relación con el ingreso base de liquidación de los beneficiarios del régimen de transición pensional del inciso 3 del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, ver: C. de E, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, rad.: 2012-00143-01(IJ)(4403-2013), C.P.: César Palomino Cortés. Sobre el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación de los servidores de la Contraloría General de la República, ver: C de E, Sala Plena Contenciosa de la Sección Segunda, Sentencia de unificación de 11 de junio de 2020, rad 05001-23-33-00-2012-00572-011882-14CE-SUJ-SII-020-20, C.P. Sanda Liseth Ibarra Vélez

FUENTE FORMAL: LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 36 / LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 21 / DECRETO 929 DE 1976 / DECRETO 1158 DE 1994

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 25000-23-42-000-2016-03694-01(4108-17)

Actor: CAROLA ALCIRA PIÑEROS

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP

Tema: Reliquidación pensión especial de jubilación Decreto 929 de 1976 - régimen de transición de Ley 100 de 1993 - ingreso base de liquidación - precedente de Sección Segunda del Consejo de Estado.

FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA - LEY 1437 DE 2011

Teniendo en cuenta que no existen irregularidades, ni nulidades procesales; decide la Sala<sup>1</sup> el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 28 de julio de 2017<sup>2</sup> dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección E, que accedió a las pretensiones de la demanda, encaminadas a la reliquidación de una pensión ordinaria de jubilación.

ANTECEDENTES

Pretensiones.

1. La señora Carola Alcira Piñeros, a través de apoderado especial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó demanda con la finalidad de obtener la nulidad parcial de las Resoluciones 23090 del 16 de mayo de 2006<sup>3</sup> proferida por el liquidador de la Caja Nacional de Previsión Social hoy UGPP, que reconoce y ordena el pago de una pensión de vejez; Resolución RDP 017129 de 29 de mayo de 2014<sup>4</sup> que modifica la anterior conforme a la Circular 054 de 2010 expedida por el Procurador General de la Nación y teniendo en cuenta lo establecido en el Artículo 7 del Decreto 929 de 1976; Resoluciones RDP 020508 del 1 de julio de 2014<sup>5</sup> y RDP 007365 de 19 de febrero de 2016<sup>6</sup> por medio de las cuales se resuelven recurso de reposición y apelación negando reliquidar la pensión de vejez.

2. A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene a la entidad demandada, reliquidar su pensión con el 75% del promedio de lo devengado durante el último semestre de servicio incluyendo la totalidad de factores de salario, con fundamento en el Decreto 929 de 1976<sup>7</sup>; y que se le condene al pago de las diferencias causadas entre lo reconocido y lo resultante de la reliquidación, sumas de dinero que pidió sean indexadas a valor presente.

Hechos.

3. Para una mejor comprensión del asunto, la Sala resume de la siguiente manera la situación fáctica de la demandante, así:

3.1 Señala que nació el 29 de agosto de 1952<sup>8</sup> y, laboró al servicio del Estado por más de 20 años, en la Contraloría General de la República, retirándose de forma definitiva del servicio a partir del 1 de julio de 2005.

3.2 Informa que CAJANAL le reconoció una pensión de jubilación con los requisitos de edad, tiempo de servicio y tasa de retorno del Decreto 929 de 1976, al ser beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, liquidada con el 75% del promedio de salarios cotizados en 10 años de servicio, entre el 1 de julio de 1995 y el 30 de junio de 2005, a partir del 1 de julio de 2005, en cuantía de \$794.669,84.oo incluyendo asignación básica y bonificación de servicios; reliquidada mediante Resolución RDP 017129 de 29 de mayo de 2014<sup>9</sup> en cuantía de \$1.285.642.oo, conforme a la Circular 054 de 2010 expedida por el Procurador General de la Nación. El estatus jurídico de pensionado lo adquirió a partir del 12 de noviembre de 2004.

Normas vulneradas y concepto de violación.

4. La actora cimenta su demanda en los Artículos 2, 13, 25 y 58 de la Constitución Política, Leyes 57 y 153 de 1887, Artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo, Decreto 929 de 1976, Artículo 40 del Decreto 720 de 1978 y Artículos 11, 36 y 289 de la Ley 100 de 1993.

5. Como concepto de violación sostiene que según la jurisprudencia de la sección segunda del Consejo de Estado, el régimen de transición es una de las muestras del principio de favorabilidad reconocido por el legislador en materia laboral, debiéndose aplicar a sus beneficiarios conforme el Decreto 929 de 1976 a través de la liquidación de su pensión con el 75% del promedio de todos los factores de salario devengados en el último semestre de servicio; cuestionando así el reconocimiento que obtuvo en vía gubernativa, en tanto solo tuvo en cuenta algunos.

Contestación de la demanda.

6. La parte demandada se opone a la prosperidad de las pretensiones, afirmando que el legislador dentro de su libertad de configuración podía limitar la aplicación del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 a sus beneficiarios solo a los requisitos de edad, tiempo de servicio y tasa de reemplazo establecidos con base en la norma anterior. Por ello, indica que la base de liquidación de la pensión que así deba reconocerse se define con fundamento en el inciso tercero del Artículo 36 de tal normativa, escapando así este elemento del tránsito normativo.

La sentencia de primera instancia.

7. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección segunda, subsección E accedió a las pretensiones de la demanda, condenando en costas a la parte demandada.

8. Planteó conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Sala Segunda del Consejo de Estado, que el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 ampara que el ingreso base de liquidación de las pensiones reconocidas a sus beneficiarios se calcula integrado a las normas del régimen especial de los funcionarios de la Contraloría General de la República, sin ser taxativa sino meramente enunciativa.

9. En tal sentido, encontró que la demandante es beneficiaria de la transición de la Ley 100 de 1993, y con ello pudo pensionarse con los requisitos de edad, tiempo de servicio y tasa de reemplazo de la norma anterior, además de cobijar la base de liquidación pensional, en tanto tiene derecho a que reliquide su pensión en cuantía del 75% del promedio de lo devengado durante el semestre anterior al retiro definitivo del servicio.

Recurso de apelación.

10. La parte demandada como apelante único, interpone recurso de apelación con el propósito que sea revocado el fallo de primera instancia. Centra su inconformidad en que el *a quo*, desconoció que la accionante es beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, pero que dicha norma no amparó el ingreso base de liquidación de las pensiones reconocidas a sus beneficiarios, que en todo caso se calcula con las reglas de esta norma y considerando los factores objeto de cotización pensional, debiendo incluirse en el ingreso base de liquidación de su pensión el 75% del promedio de salarios cotizados durante los últimos 10 años de servicio, en tanto el Acto Legislativo 01 de 2005, estableció el principio de sostenibilidad fiscal que impide computar factores no cotizados o aportados.

Alegatos en segunda instancia y concepto del Ministerio Público.

11. La parte demandante<sup>10</sup> alegó de conclusión solicitando la confirmación de la sentencia apelada, mostrando conformidad con los argumentos de la primera instancia para acceder a reliquidación pensional solicitada. La parte demandada<sup>11</sup> alegó de conclusión en los mismos términos en que lo hizo en el escrito de apelación. Por su parte, el Ministerio Público no emitió concepto en la causa.

CONSIDERACIONES DE LA SALA PARA FALLAR.

Problema Jurídico.

12. De acuerdo con el cargo formulado en el recurso de apelación, le corresponde a la Sala dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿cuál es el ingreso base de liquidación de las pensiones del Decreto 929 de 1976 reconocidas a quienes son beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993?, y una vez dilucidado lo anterior; establecer si, ¿comprende todos los factores de salario devengados durante el último semestre de servicio; o solo los previstos en el Decreto 1158 de 1994 en consideración de las variables del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993?

Estado de la jurisprudencia sobre la liquidación de las pensiones reconocidas en virtud del Decreto 929 de 1976, a beneficiarios del régimen de transición.

13. Con la Ley 100 de 1993 se creó el Sistema General de Pensiones para todos los habitantes del territorio nacional con el fin de garantizar con amplia cobertura, a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte<sup>12</sup>. Pero con dicha implementación el legislador quiso proteger a las personas que se encontraban bajo regímenes pensionales anteriores que quedarían derogados ante la entrada en vigencia del nuevo sistema.

14. Ciertamente, el Artículo 36 de la mencionada ley, estableció el régimen de transición como mecanismo de protección frente al impacto del tránsito legislativo en materia pensional para quienes no hubieren consolidado el derecho a la pensión durante la vigencia normativa anterior, pero que estaban próximos a cumplir los requisitos, caso en el cual se les mantendrían algunos presupuestos para acceder a la pensión en condiciones particulares, más favorables y diferentes frente a quienes fueran incluidos al Sistema General de Pensiones. Respecto de esta norma, la Corte Constitucional<sup>13</sup> en sede de control de constitucionalidad precisó:

[...] En efecto, la Sala recuerda que el propósito original del Legislador al introducir el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993<sup>14</sup>, tal como se desprende del texto de la disposición y de los antecedentes legislativos, fue crear un régimen de transición que beneficiara a quienes tenían una expectativa legítima de pensionarse conforme a las reglas especiales que serían derogadas. Para estas personas, el beneficio derivado del régimen de transición consistiría en una autorización de aplicación ultractiva de las reglas de los regímenes a los que se encontraban afiliados, relacionadas con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo. El Ingreso Base de Liquidación no fue un aspecto sometido a transición, como se aprecia claramente en el texto del Artículo 36... [...]

15. Para efectos del ingreso base de liquidación pensional, la Corte Constitucional señaló que se establece a partir de la regla general prevista en los Artículos 21 y 36 de la Ley 100. De este modo, el Artículo 36 estableció dos reglas específicas en la materia: (i) para quienes el 1° de abril de 1994, les faltara menos de 10 años para pensionarse, el IBL sería (a) *“el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta”* para reunir los requisitos para causar el derecho a la pensión, o (b) el promedio de lo *“cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE”*. (ii) En los demás casos, es decir, en la hipótesis de las personas a quienes el 1° de abril de 1994 les faltaban más de 10 años para reunir los requisitos de causación de la pensión, a falta de regla especial en el Artículo 36 y teniendo en cuenta que el inciso segundo *ibídem* solamente ordena la aplicación ultractiva de las reglas de los regímenes especiales sobre edad, tiempo de cotización o servicios prestados, y tasa de reemplazo, se les debe aplicar la regla general de aquella norma.

16. Es importante señalar que la Sala Plena de la Corporación<sup>15</sup> unificó su jurisprudencia sobre la manera de definir el ingreso base de liquidación respecto de las pensiones ordinarias reconocidas en virtud del régimen de transición, en sus variables periodo y factores, precisando una regla así:

*El Ingreso Base de Liquidación del inciso tercero del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias del mismo que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985.*

17. También fijó una subregla referida al periodo para liquidar las pensiones, y otra relativa a factores en los siguientes términos:

«[...]

- Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

- Si faltare más de diez (10) años, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.[...]

« [...] que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones».

18. También es de la mayor importancia, recordar que por virtud de la transición de la Ley 100 de 1993, a sus beneficiarios, es posible la aplicación de normas pensionales especiales, dentro de las cuales se encuentra el Decreto 929 de 1976, aplicable a los empleados de la Contraloría General de la República, cuyo Artículo 7 dispone:

Los funcionarios y empleados de la Contraloría General tendrán derecho, al llegar a los 55 años de edad, si son hombres y de 50 si son mujeres, y cumplir 20 años de servicio continuo o discontinuo, anteriores o posteriores a la vigencia de este Decreto, de los cuales por lo menos diez lo hayan sido exclusivamente a la Contraloría General de la República a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último semestre.

19. Conforme a la disposición, los empleados de la Contraloría General de la República gozan de un régimen especial para efecto de la pensión de jubilación, que les permite acceder al derecho al cumplir 55 años de edad, si son hombres, 50, si son mujeres, con 20 años continuos o discontinuos de servicios, de los cuales por lo menos 10 lo hayan sido exclusivamente en aquella entidad, liquidado con la tasa de reemplazo del 75% del ingreso base.

20. En lo que tiene que ver con el ingreso base de las pensiones reconocidas a los beneficiarios del régimen pensional especial de la Contraloría General de la República, esta sección, acogiendo las orientaciones de la Corte Constitucional y de la Sala Plena del Consejo de Estado, antes traídas a colación, en reciente sentencia de unificación CE-SUJ-SII-020-2020 del 11 de junio de 2020<sup>16</sup>, estableció como regla:

107.1 Sentar jurisprudencia en la sección segunda del Consejo de Estado, para señalar que el ingreso base de liquidación de las pensiones reconocidas con los requisitos del Decreto 929 de 1976 en virtud del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, en cuanto a periodo corresponde a las variables previstas en los Artículos 21 y 36 de esta norma; y respecto a los factores, atenderá la regla de cotización contemplada en el Artículo 1º del Decreto 1158 de 1994.

21. Lo anterior, al concluir que «[...] luego de analizar el conjunto de normas salariales y prestacionales de los servidores de la Contraloría General de la República, encuentra que en vigencia de la Ley 100 de 1993 las cotizaciones para pensión solo afectan a los factores que expresamente señaló el reglamento en el Artículo 1º del Decreto 1158 de 1994, pues antes de tal norma, la base de cotización la constituía la asignación básica. En otros términos, ninguna norma que regula los salarios y prestaciones sociales para tal sector dispone de manera expresa una regla de cotización diferente a la anunciada».

22. De acuerdo con la regla fijada por la sección segunda, el problema planteado se resuelve manifestando que el IBL de las pensiones

reconocidas en virtud del Decreto 929 de 1976 a los beneficiarios del régimen de transición es el previsto en el inciso tercero del Artículo 36 o el del Artículo 21 de la Ley 100 de 1993, según corresponda. En cuanto a factores, se atienden las previsiones del Decreto 1158 de 1994, en consonancia con el principio de sostenibilidad fiscal desarrollado por el Acto Legislativo 01 de 2005. Estas personas se pensionan con los requisitos de edad y tiempo de servicio previstos en la norma especial mencionada.

23. En consecuencia, para la Sala sería del caso ocuparse del estudio de las normas que regulan las pensiones concebidas a la luz del Decreto 929 de 1976 a los beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, en cuanto a liquidación del derecho atañe, si no fuese porque la sección segunda del Consejo de Estado recientemente resolvió el tema a través de la Sentencia de Unificación CE-SUJ-S2-020-20, precisando el alcance de la regla relacionada con la base de liquidación de las pensiones reconocidas a los ex servidores públicos de la Contraloría General de la República conforme al Decreto 929 de 1976, en virtud del régimen de transición del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en la forma previamente registrada, en donde se dejó establecido que sus efectos son vinculantes: «(i) respecto de los asuntos similares que actualmente se están tramitando en el seno de la administración, y los que llegaren a suscitarse; (ii) respecto de los procesos similares que se están adelantando en juzgados, tribunales administrativos y Consejo de Estado, y los futuros que se presenten.»

24. Dicha sentencia constituye un precedente vinculante y obligatorio en la resolución de casos fáctica y jurídicamente iguales<sup>17</sup>. En consecuencia, no tiene efectos respecto de aquellos asuntos en los que ya existe sentencia ejecutoriada. En tal virtud, los conflictos judiciales ya resueltos están amparados por la cosa juzgada y en consecuencia resultan inmodificables”.

Del caso concreto.

25. Atendiendo al precedente, es importante recordar que la discusión del presente asunto se contrae en definir el ingreso base de liquidación con el cual se debió reconocer la pensión de la demandante, pues esta pretende que se le liquide con el promedio de todos los factores devengados durante el último semestre de servicios conforme al Decreto Ley 929 de 1976.

26. En orden de desatar la apelación interpuesta por la parte demandante, la Sala encuentra demostrado a partir de los documentos aducidos al proceso, que la demandante Carola Alcira Piñeros:

26.1 Nació el 29 de agosto de 1952<sup>18</sup>.

26.2 Le fue reconocida pensión de jubilación por parte de CAJANAL a través de Resolución 23090 del 16 de mayo de 2006<sup>19</sup>, con los requisitos de edad, tiempo de servicio y tasa de retorno del Decreto 929 de 1976, liquidada con del promedio de salarios cotizados en 10 años de servicio, entre el 1 de julio de 1995 y el 30 de junio de 2005, a partir del 1 de julio de 2005, en cuantía de \$794.669,84. incluyendo asignación básica y bonificación por servicios. El estatus jurídico de pensionado lo adquirió a partir del 12 de noviembre de 2004.

26.3 A través de Resolución RDP 017129 de 29 de mayo de 2014<sup>20</sup>, la UGPP reliquidó la pensión con el 75% del promedio del promedio de los factores devengados durante el último semestre, incrementándose a la suma de \$1.285.642.00.

27. Registrado lo anterior, la aplicación del régimen de transición para el reconocimiento pensional en favor de la actora de acuerdo con el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sería como a continuación se muestra:

Beneficio de la transición pensional (Artículo 36 de la Ley 100 de 1993)	Consolidación del Derecho (Artículo 7º Decreto 929 de 1976)		Ingreso Base de Liquidación (Artículo 21 de la Ley 100 de 1993 / Decreto 1158 de 1994 <sup>21</sup> )		Tasa de reemplazo, Artículo 7º Decreto 929 de 1976
	Edad	Tiempo de servicio	Periodo	Factores	

Tenía más de 35 años de edad al 1 de abril de 1994, pues nació el 20 de agosto de 1952.	50 años	20 años	10 años anteriores al reconocimiento	Los del Decreto 1158 de 1994.
---	---------	---------	--------------------------------------	-------------------------------

75%

Estatus jurídico de pensionada el 12 de noviembre de 2004.

28. Es evidente así, que el reconocimiento de la pensión de la demandante se ajustó a derecho, porque al ser beneficiaria del régimen de transición, adquirió el estatus pensional al cumplir la edad y el tiempo de servicios previsto en el Decreto 929 de 1976, y el monto de su pensión corresponde al 75% (tasa de remplazo) sobre un ingreso de liquidación IBL equivalente al «promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.[...]»<sup>22</sup>.

29. Por otra parte, también es claro que en vía gubernativa, la pensión de la demandante posteriormente fue reliquidada con una regla distinta a la aquí explicada, con el periodo y factores propios de la norma especial, desconociéndose que estos elementos no fueron amparados por el régimen de transición y, contraviniendo el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el Acto Legislativo 01 de 2005, según el cual, la correcta conformación del IBL solo atiende la voluntad del Constituyente y del legislador a partir de la regla de que no puede haber pensión de jubilación sin aportes efectuados para tal fin.

30. Basado en tales circunstancias, la labor del juez administrativo sería restablecer la legalidad quebrantada por el acto acusado. No obstante, la Sala no puede desconocer el límite del interés de la pretensión perseguida, consistente en este caso en el incremento del monto pensional por inclusión de nuevos factores, generando que en el peor de los resultados del proceso, el derecho discutido quede en el mismo estado que tenía al momento de presentarse la demanda.

31. Con fundamento en lo anterior, la Sala concluye que no procedía la reliquidación pensional pedida en la demanda tomando como ingreso base de liquidación la totalidad de los factores devengados en el último semestre de servicios, incluyendo aquellos sobre los que no se realizaron los aportes al Sistema. En consecuencia, se revocará la sentencia apelada que accedió a las pretensiones de la demanda.

Costas procesales.

32. La jurisprudencia de la Sala<sup>23</sup> en materia de costas procesales, ha precisado que el Artículo 188 del CPACA entrega al juez la facultad de disponer sobre su condena, la cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del Artículo 365 del CGP; descartándose así una apreciación objetiva que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas.

33. En el caso, la Sala haciendo un análisis sobre la necesidad de condenar en costas a la parte vencida del proceso, atendiendo los criterios ya definidos por la jurisprudencia, echa de menos alguna evidencia de causación de expensas que justifiquen su imposición a la parte demandante, quien dentro de sus facultades hizo uso mesurado de su derecho de acción. Por ello, esta sentencia revocará la condena en costas.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

REVOCAR la sentencia del 28 de julio de 2017 dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección "E" dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho promovido por la señora Carola Alcira Piñeros contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección social UGPP, para la reliquidación de su pensión de vejez; y en su lugar: NEGAR las pretensiones de la demanda, conforme lo expuesto en la parte motiva, sin imposición de costas a la parte vencida.

Por la Secretaría de la Sección Segunda, regresar el expediente al Tribunal de origen.

Notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión. Los Consejeros,

Firmado electrónicamente

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Firmado electrónicamente

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Firmado electrónicamente

CARMELO PERDOMO CUÉTER

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Según informe secretarial, ingresó al Despacho el 11 de octubre de 2017, folio 201.
2. Ver folio 164.
3. Ver folio 3.
4. Ver folio 6.
5. Ver folio 10.
6. Ver folio 17.
7. Por el cual se establece el régimen de prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República y sus familiares.
8. Ver folio 2 (copia de la cédula de ciudadanía).

9. Ver folio 6.

10. Ver folio 224.

11. Ver folio 214

12. La fecha de entrada en vigencia del sistema de pensiones fue el 1 de abril de 1994 para el sector privado y el sector público nacional; y el 30 de junio de 1995 para el sector público territorial, salvo que la respectiva autoridad territorial anticipara la citada fecha (Ley 100/93, art. 151).

13. Corte Constitucional, sentencia C-258 de 2013.

14. El Artículo 36 indica: “ARTÍCULO 36. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres. || La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley. || El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE” (negrilla fuera del texto).

15. Sentencia del 18 de agosto de 2018, exp. 4403-2013. CP. César Palomino Cortés.

16. Consejo de Estado, sección segunda. Sentencia de unificación de 11 de junio de 2020, expediente 05001-23-33-000-2012-00372-01 (1882-2014).

17. La Corte Constitucional en sentencia C-816 de 2011 en la que estudió la constitucionalidad del Artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, sobre la fuerza vinculante de la jurisprudencia del Consejo de Estado, precisó: “[...] sólo a la jurisprudencia de las altas corporaciones judiciales, en cuanto órganos de cierre de las jurisdicciones - constitucional, ordinaria, contenciosa administrativa y jurisdiccional disciplinaria-, se le asigna *fuerza vinculante*; y en virtud de ella, las autoridades judiciales deben acudir al precedente jurisprudencial para la solución de casos fáctica y jurídicamente iguales. Pero dicha limitación de la potestad interpretativa de jueces y magistrados no conduce a la negación completa del margen de autonomía e independencia que la Constitución les reconoce en el ejercicio de su función judicial. Por eso, como lo ha precisado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las autoridades judiciales cuentan con la facultad de abstenerse de aplicar el precedente judicial emanado de las cortes jurisdiccionales de cierre, previo cumplimiento de determinadas condiciones [...]”.

18. Ver folio 2 (copia de la cédula de ciudadanía).

19. Ver folio 3.

20. Ver folio 6.

21. Artículo 1º:

-La asignación básica mensual

-La bonificación por servicios prestados

-La prima técnica, cuando sea factor de salario

-Las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario

-La remuneración por trabajo dominical o festivo

-La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna

-Los gastos de representación.

22. Le aplica el inciso tercero del Artículo 21 de la Ley 100 de 1993 porque a la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones le faltaban más de diez años para adquirir el derecho.

23. Sentencia del 19 de enero de 2015, No. Interno 4583-2013, Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia del 16 de julio de 2015, No. Interno 4044-2013, Consejera Ponente (e) Sandra Lisset Ibarra Vélez.

---

*Fecha y hora de creación: 2025-08-02 07:25:55*