



Sentencia 2015-00119 de 2020 Consejo de Estado

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR - Requisitos / ACCIÓN DE LESIVIDAD - Procedencia / CONCILACIÓN DE DERECHOS PENSIONALES - Improcedencia por tratarse de derechos ciertos e indiscutibles / COSA JUZGADA - No configuración

[L]a normativa otorgó dos opciones a la administración para revocar los actos administrativos que afectan un interés particular, así, puede: i) tratar de efectuar ello vía administrativa y con el consentimiento del titular del derecho o, ii) acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para lograr dicho propósito, sin que la primera constituya un requisito de procedibilidad para acudir a la segunda. (...) [L]a UGPP para revocar sus actos administrativos, podía optar por hacerlo vía administrativa buscando el consentimiento del demandado o, acudir directamente ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con la interpretación que se hizo del inciso 2.º del Artículo 97 del CPACA, expuesta con antelación. Además, los derechos pensionales no son sujetos a conciliación, al tratarse de derechos ciertos e indiscutibles, postura que también se aplica cuando se busca la reliquidación de la pensión puesto que la cuantía es parte esencial de esta, luego también se torna en un derecho con las características antes enunciadas. En esa medida, tampoco era procedente la solicitud al demandado para que aceptara disminuir el monto de su mesada pensional

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 93 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 95 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 97 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 161

CONTROL JUDICIAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS EN CUMPLIMIENTO DE FALLO DE TUTELA - Procedencia // COSA JUZGADA - No configuración

[D]entro del proceso se encuentra acreditado que efectivamente CAJANAL expidió los actos demandados a través de los cuales reliquidó la pensión de vejez del demandado, en cumplimiento de la sentencia de tutela referida. Al respecto debe decirse que el fallo de tutela aludido adquirió firmeza e hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, en la medida que la Corte Constitucional no lo escogió para ser revisado dentro del término previsto para dichos efectos. Ello significa que el asunto que no puede ser objeto de un nuevo debate es la decisión constitucional, es decir, que no es posible a ningún juez volver sobre la discusión acerca de la existencia o no de la vulneración de los derechos fundamentales por los hechos ya analizados. Ahora, lo dicho no implica que no proceda el análisis de legalidad sobre los actos administrativos que se emitieron en virtud del mentado fallo, en la medida que este aspecto no se ha discutido en sede judicial. En este punto cabe reiterar que los actos administrativos emitidos en cumplimiento de un fallo de tutela pueden ser objeto de demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en razón a que en sede constitucional únicamente se analiza la afectación de derechos fundamentales, mientras que ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se realiza un examen de legalidad por ser el juez natural para dirimir esta clase de conflictos. A lo enunciado se suma que, en el presente caso, es fácil deducir que no concurren los elementos consagrados en el Artículo 303 del CGP para que pueda afirmarse que se configuró la cosa juzgada. En efecto, aunque existe identidad en las partes dentro del trámite de tutela y el presente proceso, no puede predicarse igual aspecto respecto del objeto y causa del litigio, puesto que, mientras en el primero se pretendió la protección de derechos de carácter fundamental vulnerados al señor Ramírez Rivera, en el segundo se discute la legalidad de los actos administrativos demandados porque, presuntamente, contrarían los Artículos 45 a 48 del Decreto Ley 1042 de 1978, el Artículo 12 del Decreto 10 de 1989 y el Decreto 247 de 1997 en lo que se refiere a la manera en que se debía liquidar e incluir la bonificación por servicios en la mesada pensional. NOTA DE RELATORIA: En cuanto a la configuración de la cosa juzgada en materia de acción de tutela, ver: Corte Constitucional, Sentencia SU-1219 de 21 de noviembre de 2001, Ref. T-388435, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Referente al mismo tema, ver: C. de E, Sección Segunda, sentencia del 27 de enero de 2017, Rad. 54001-23-33-000-2012-00053-01 (2400-14), M.P. Carmelo Perdomo Cuéter

FUENTE FORMAL: LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 303

RELIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN - Procedencia / BONIFICACIÓN POR SERVICIOS - Es factor de liquidación pensional en una doceava parte

[F]ue quebrantado el precedente jurisprudencial fijado por el Consejo de Estado, pues como ya se vio, la bonificación por servicios prestados constituye un factor salarial «que se paga siempre que el empleado cumpla un año de servicios en forma continua en la misma entidad oficial», motivo por el cual para efectos de la inclusión del referido emolumento en la liquidación de la pensión debe hacerse en una doceava parte y no sobre el 100%, habida cuenta de que este se recibe de manera anual. Lo anterior, por cuanto independientemente de que la bonificación por servicios se haya devengado como una contraprestación por haber cumplido un año de servicio y hubiese servido como factor a incluir al momento de liquidar la pensión de jubilación, no hay norma que consagre que aquello que se recibió de manera integral, no pueda ser fraccionado para efectos de liquidar la pensión de jubilación. Lo anterior, no implica que se esté revocando o modificando lo decidido por el juez de tutela, simplemente, como se vio arriba, esta jurisdicción de lo contencioso administrativo está ejerciendo las competencias que la ley le definió, en otras palabras, tampoco tiene asidero jurídico la censura formulada en su recurso de alzada. NOTA DE RELATORIA: Referente a la liquidación de la bonificación por servicios prestados, ver: C. de E., Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 29 de junio de 2006, Rad. 15001-23-31-000-2000-02396-01(7559-05), M.P. Tarsicio Cáceres Toro.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1042 DE 1978 / Decreto 717 de 1978.- ARTÍCULO 12

RELIQUIDACIÓN DE PENSIÓN DE VEJEZ / DEVOLUCIÓN DE SUMAS PAGADAS EN EXCESO / PRINCIPIO DE BUENA FE / ACCIÓN DE LESIVIDAD / MALA

FE- Prueba

[E]sta Corporación ha señalado que el principio de la buena fe es un postulado que «tiene límites demarcados por principios de igual categoría constitucional, como la prevalencia del interés general, la vigencia de un orden justo y el desarrollo de la función administrativa con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia y economía», pues no puede analizarse de manera separada sino en conexidad con el ordenamiento constitucional vigente puesto que cumple una función esencial en la interpretación jurídica. En razón de lo anterior, se tiene que el inciso 2.º numeral 2.º del Artículo 136 del Decreto 01 de 1984 según el cual «los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones a particulares de buena fe» tiene como finalidad amparar a aquellas personas que han percibido prestaciones periódicas como consecuencia de decisiones tomadas de manera errónea por la administración. Del análisis de las actuaciones adelantadas en sede administrativa y judicial, se puede inferir que la presunción de la buena fe no ha sido desvirtuada. [N]o se puede inferir mala fe de un servidor porque en su condición de magistrado sea conocedor de las normas pues, de todas maneras, este mecanismo de protección de los derechos constitucionales fundamentales es para cualquier persona sin distinguir el nivel de educación. En vista de lo anterior, considera la Sala que no se logró acreditar una acción temeraria o de mala fe en la actuación administrativa que permitiera acceder al reintegro de las prestaciones pagadas como consecuencia de la reliquidación pensional, razón por la cual se atendió a lo dispuesto en el numeral 1.º literal c) del Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. NOTA DE RELATORIA: En cuanto al principio de buena fe, ver: C. de E, sentencia del 1 de septiembre de 2014, Rad. 25000-23-25-000-2011-00609-02 (3130-13), M.P. Gustavo Gómez Aranguren.

FUENTE FORMAL: DECRETO 01 DE 1984 - ARTÍCULO 136 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 164

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION A

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D. C., tres (3) de diciembre de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 73001-23-33-000-2015-00119-02(1812-19)

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

Demandado: RENE TITO RAMÍREZ RIVERA

Tema: Reliquidación de pensión de jubilación

Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia proferida el 31 de enero de 2019, por el Tribunal Administrativo del Tolima, por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Pretensiones

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, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP-, formuló demanda, en la modalidad de lesividad, en orden a que se declare la nulidad de las resoluciones números: 111181 del 4 de abril de 2005; 27262 del 9 de septiembre de 2005; 7590 del 10 de noviembre de 2005; y 1176 del 13 de febrero de 2006, por las cuales la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL-, en cumplimiento de un fallo de tutela, reajustó el valor de la pensión de jubilación del señor Rene Tito Ramírez Rivera, teniendo en cuenta el 100% de la bonificación por servicios prestados.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se declare que a la demandada no le asiste el derecho a que la pensión sea reliquidada en los términos ordenados por vía constitucional y, por lo tanto, que debe reintegrar todas las sumas pagadas en exceso.

1.1.2. Hechos

Como hechos relevantes, el apoderado de la demandante señaló los siguientes:

i) La Caja Nacional de Previsión Social, por medio de la Resolución 0677 del 23 de enero de 1998 le reconoció una pensión de jubilación en favor

del señor Rene Tito Ramírez Rivera, en cuantía equivalente al 75% conforme al Decreto 546 de 1971, condicionada al retiro efectivo del servicio.

ii) Por medio de la Resolución número 7471 del 23 de abril de 2002, CAJANAL, dio cumplimiento a un fallo contencioso administrativo proferido por el Consejo de Estado, reliquidando la pensión del demandado, a partir del 1 noviembre 1997, condicionado a demostrar su retiro definitivo del servicio.

iii) Mediante Resolución 4878 del 21 de agosto de 2003, dando cumplimiento a un fallo de tutela proferido por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Ibagué, se modificó la Resolución 23750 del 26 de agosto de 2002, para reliquidar la pensión del demandado a partir del 1 de junio de 2002, pero condicionado a demostrar su retiro del servicio.

iv) La parte demandada interpuso una acción de tutela con el fin de que se reliquidara su pensión de jubilación, la cual fue tramitada y fallada por el Juzgado 1.º de Familia de Ibagué, despacho que, mediante providencia del 11 de febrero de 2005, ordenó reliquidar la pensión de vejez del demandado incluyendo el 100% de la bonificación por servicios prestados.

iv) En cumplimiento de la anterior decisión, Cajanal profirió los actos acusados en los que mantuvo el reconocimiento de la pensión del demandado Rene Tito Ramírez Rivera con el 100% de lo devengado por concepto de bonificación por servicios.

1.1.3 Normas violadas y concepto de la violación

Como tales, se señalaron los Artículos 48, 53, 128 y 230 de la Constitución Política; 45 a 48 del Decreto 1042 de 1978, y 12 del Decreto 10 de 1989. También citó como vulnerados los Decretos 546 de 1971 y 247 de 1977.

Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado de la demandante expuso los siguientes argumentos:

i) La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido constante en señalar que el factor «bonificación por servicios» se reconoce y paga al empleado cada vez que cumple un año continuo de labor en una misma entidad oficial y, por lo tanto, el cálculo de ese factor para efectos de determinar la cuantía de la pensión, debe hacerse en una doceava parte y no sobre el 100% como de manera errada, se ordenó en el fallo de tutela.

ii) La acción de tutela resulta improcedente para el reconocimiento de derechos prestacionales y su amparo sólo tiene un carácter transitorio.

1.2. La contestación de la demanda

El demandado Rene Tito Ramírez Rivera, mediante apoderada se opuso a las pretensiones de la demanda, con los siguientes argumentos:

El acto administrativo que se cuestiona en el sub lite no es demandable, por tratarse de un acto de ejecución que fue expedido en cumplimiento de una providencia judicial proferida por el Juzgado en sede de tutela, el cual constituye cosa juzgada constitucional.

Es improcedente la pretensión del reintegro de las sumas percibidas como consecuencia de la orden judicial, pues no actuó de mala fe, no quebrantó el debido proceso y no engañó al juez de tutela.

Propuso las excepciones de fondo denominadas cosa juzgada constitucional; falta de competencia; ausencia de requisitos de procedimiento de previa solicitud de consentimiento demandado para la revocación del acto impugnado; improcedencia del medio control de nulidad y restablecimiento del derecho, por ser la resolución demandada un acto de ejecución; falta de causa para demandar, por tener el demandado derecho al 100% de la bonificación por servicios prestados; improcedencia de la evolución de los dineros pagados al actor; y la genérica, para que se declare configurada con base en los hechos que resulten probados.

1.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Tolima, mediante sentencia proferida el 31 de enero de 2019, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. Para tal efecto:¹

i) Declaró la nulidad de las resoluciones acusadas, que reliquidaron la pensión de jubilación del señor Rene Tito Ramírez Rivera, en tanto incluyeron el 100% de la bonificación por servicios y no en una doceava.

ii) Denegó la pretensión de reintegro de sumas de dinero recibidas en exceso.

Como argumentos de su decisión, expuso los siguientes:

i) De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la bonificación por servicios, se reconoce cada vez que el empleado cumpla un año continuo de labor en una misma entidad oficial, razón por la cual el cómputo de este factor para efectos de determinar la cuantía, debe realizarse en una doceava parte y no sobre el 100%, en consideración a que su pago se hace de manera anual.

ii) La parte actora no logró acreditar una acción temeraria o de mala fe en la actuación administrativa que permitiera acceder al reintegro de las prestaciones pagadas como consecuencia de la reliquidación pensional, razón por la cual se debe atender lo dispuesto en el numeral 1.º literal c) del Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

1.4. El recurso de apelación
1.4.1. De la parte demandada

El señor Rene Tito Ramírez Rivera, actuando por intermedio de apoderada, interpuso recurso de apelación que sustentó con los siguientes planteamientos²:

Insistió en la argumentación expuesta en la contestación de la demandada relacionada con la falta de competencia; ausencia de requisitos de procedimiento de previa solicitud de consentimiento del demandado para la revocación del acto impugnado; cosa juzgada constitucional; improcedencia del medio control de nulidad y restablecimiento del derecho, por ser la resolución demandada un acto de ejecución; falta de causa para demandar, por tener el demandado derecho al 100% de la bonificación por servicios prestados; improcedencia de la evolución de los dineros pagados al actor.

En suma, considera que se deben atender las consideraciones consignadas en el fallo proferido por el juez de tutela, toda vez que aceptar el fraccionamiento de la bonificación por servicios, desvirtúa el carácter de dicha prestación y desconoce los precedentes jurisprudenciales que predominaron en la época en que se solicitó el reconocimiento.

1.4.2. De la entidad demandante.

La UGPP, por conducto de apoderado, interpuso recurso de apelación y lo sustentó así:³

i) Se debe acceder a la pretensión de reintegro de las sumas pagadas por virtud del acto administrativo que reliquidó la pensión, por cuanto se están comprometiendo recursos públicos que deben ser destinados al pago de otras pensiones y se está desconociendo el principio de sostenibilidad financiera.

ii) Debe presumirse la mala fe del pensionado porque, al tener la condición de magistrado, conocía que la acción de tutela impetrada no era el mecanismo idóneo para obtener la reliquidación de su pensión; al existir otros mecanismos ordinarios de protección judicial para elevar la reclamación prestacional, debió invocarlos y no aprovecharse de la acción excepcional de tutela.

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar lo siguiente:

i) ¿Es requisito de procedibilidad para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promover la revocatoria directa de actos administrativos de contenido particular?

ii) ¿El acto administrativo que ordenó la reliquidación de la pensión del demandado, en virtud de una orden de tutela, constituye cosa juzgada constitucional no susceptible de ser cuestionada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo?

iii) ¿La nulidad de las resoluciones números: 111181 del 4 de abril de 2005; 27262 del 9 de septiembre de 2005; 7590 del 10 de noviembre de 2005; y 1176 del 13 de febrero de 2006, decretada por el *a quo*, se ajusta al precedente jurisprudencial fijado por el Consejo de Estado según el cual la bonificación por servicios prestados debe ser incluida como factor salarial para efectos pensionales en 1/12 parte?

iv) ¿Procede el reintegro de los dineros percibidos por la demandada por concepto del reconocimiento pensional efectuado a través del acto administrativo acusado?

2.2 Análisis probatorio

Dentro del expediente se encuentra el siguiente material probatorio:

2.2.1. Por medio de la Resolución 0677 del 23 de enero de 1998, la Caja Nacional de Previsión Social, le reconoció una pensión de jubilación en favor del señor Rene Tito Ramírez Rivera, con base en el 75% de lo devengado sobre el salario promedio de «3 años y 7 meses conforme a lo establecido en el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993» a partir del 24 de junio de 1955, cuando cumplió 55 años, pero pagadera a partir del 1º de noviembre de 1997, siempre y cuando demuestre su retiro efectivo del servicio.⁴

2.2.2. El Juzgado 1.º de Familia de Ibagué, mediante providencia del 11 de febrero de 2005, amparó los derechos fundamentales del demandado a la igualdad, al debido proceso y a la seguridad social; en consecuencia, ordenó a la Caja Nacional de Previsión Social reliquidar la pensión de jubilación incluyendo el 100% de lo devengado por concepto de bonificación por servicios.

2.2.3. Por medio de las resoluciones acusadas Cajanal reliquidó la pensión de jubilación del accionado, incluyendo el 100% de la bonificación por servicios, en cumplimiento del fallo de tutela antes mencionado.

2.3. Marco normativo y jurisprudencial

Para efectos de desarrollar el problema jurídico sometido a consideración de la Sala, se seguirá el siguiente derrotero:

2.3.1. Revocatoria directa de actos administrativos de contenido particular. No es requisito de procedibilidad para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

La revocatoria de los actos administrativos ha sido considerada como una forma para que la administración pueda conseguir la desaparición o extinción de estos de la vida jurídica, de modo que se convierte en un ejercicio de autocontrol de sus propias decisiones⁵.

Esta figura puede ser utilizada por el sujeto pasivo del acto frente a la autoridad que lo produjo o ante su inmediato superior. También puede ser usada como medida unilateral de la administración para dejar sin efecto decisiones que adopte. En este último evento se convierte en «un mecanismo ya no alternativo sino adicional al de la vía gubernativa, del que puede hacer uso la Administración de manera oficiosa, bajo ciertas circunstancias y limitaciones, para revisar y corregir la manifiesta antijuridicidad, inconveniencia, o el agravio injustificado que cause alguno de sus actos administrativos⁶».

El Artículo 93 del cpaca reguló la revocatoria de los actos administrativos señalando que pueden ser revocados por las autoridades que los expedieron cuando: i) sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, ii) no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él y, iii) cuando causen un agravio injustificado a una persona.

Por su parte, el Artículo 95 *ibidem* señaló la oportunidad con que cuenta la administración para efectuar dicho trámite, especificando que podrá adelantarse «aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda» (Negrita no es del texto).

Además, la normativa preceptúa que durante el trascurso del proceso y hasta antes de proferirse sentencia de primera instancia, de oficio o a petición de parte «las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad» correspondiendo al juez dar traslado a la otra parte para que acepte o no la oferta, evento que de ser positivo se dará por terminado el proceso.

Por su parte el Artículo 97 *ibidem* reguló específicamente lo referente a la revocación de actos de carácter particular y concreto en los siguientes términos:

Artículo 97: Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreta o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa (Negrilla fuera de texto).

De acuerdo con el contenido de la norma, la administración no puede revocar un acto administrativo de contenido particular y concreto sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular del derecho, en la medida que dichos actos crean, modifican o reconocen derechos de naturaleza individual.

De esta manera, si el titular del derecho no otorgó su consentimiento para revocar el acto administrativo, corresponde a la respectiva entidad acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (lesividad), para que mediante una decisión judicial se declare su nulidad.

En este punto cabe precisar que si bien el inciso 2.º del Artículo 97 del cpaca consagra que «Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo», tal postulado normativo no creó como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción el agotar previamente el trámite de la revocatoria directa.

En efecto, el análisis del aparte normativo citado debe hacerse en conjunto con el contenido del Artículo 95 *ibidem* ya enunciado, el cual permite inferir que la administración puede acudir directamente ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo sin agotar dicho trámite, máxime cuando advierte que puede revocar sus propios actos mientras no se haya notificado el auto admisorio de la demanda.

Bajo estos presupuestos, lo que puede deducirse del inciso 2.º del Artículo 97 del cpaca es que la normativa otorgó dos opciones a la administración para revocar los actos administrativos que afectan un interés particular, así, puede: i) tratar de efectuar ello vía administrativa y con el consentimiento del titular del derecho o, ii) acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para lograr dicho propósito, sin que la primera constituya un requisito de procedibilidad para acudir a la segunda.

A lo expuesto se suma que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, denominado de lesividad en los eventos en que las entidades públicas demandan sus propios actos, contienen ciertas características entre las que la jurisprudencia resaltó que⁷ «Es una acción

contencioso administrativa, principal, temporal, subjetiva, que no requiere de previo agotamiento de la vía gubernativa».

Además, el Artículo 161 del cpaca estableció los requisitos que deben cumplirse para la presentación de la demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, sin que incluyera el agotamiento de la revocatoria directa como requisito de procedibilidad. En efecto la norma señaló:

Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación.

2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.

Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral (...) (Negrilla fuera de texto).

La normativa citada consagró dos presupuestos procesales que deben cumplirse previo a acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con el propósito de demandar la legalidad de un acto administrativo particular y concreto.

Así, el ordinal 1.º fijó el deber de agotar con antelación a la radicación de la demanda la conciliación extrajudicial, la cual, por virtud del Artículo 13 de la Ley 1285 de 2009⁸ constituye requisito de procedibilidad si el asunto que se controvierte es conciliable, esto es, si recae sobre «aquellos derechos transables que tengan el carácter de inciertos y discutibles⁹».

Por su parte, el ordinal 2.º hace alusión a la denominada actuación administrativa, que indica que el ciudadano debe, antes de instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, debatir la validez del acto ante la administración; lo que puede hacer a través de la interposición de los recursos que la ley establece como obligatorios, que de acuerdo con el Artículo 76 del cpaca es el de apelación. Empero, según se anotó con anterioridad, este no es exigible cuando sea la propia administración la que enjuicie sus propios actos.

Como se advierte, el Artículo 161 del cpaca no incluyó como requisito de procedibilidad, cuando la administración pretenda demandar sus propios actos a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el agotamiento previo del trámite relacionado con la revocatoria directa, luego este no puede exigirse para que proceda el estudio de la demanda.

De lo expuesto puede concluirse entonces que:

i) La revocatoria directa es un instrumento jurídico de autocontrol, a través del cual la administración puede lograr que un acto administrativo desaparezca de la vida jurídica, cuando se presenta alguna de las causales consagradas en el Artículo 93 del cpaca.
ii) La administración puede efectuar dicho trámite aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mientras no se hubiese notificado el auto admisorio de la demanda, tal como lo dispone el Artículo 95 *ibidem*.

iii) Cuando la revocatoria directa se refiera a un acto administrativo que afecta derechos particulares, la administración tiene dos opciones para efectuarla de acuerdo con el contenido del inciso 2.º del Artículo 97 del cpaca, así, puede: i) tratar de efectuar ello vía administrativa y con el consentimiento del titular del derecho o, ii) acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para lograr dicho propósito, sin que la primera constituya un requisito de procedibilidad para acudir a la segunda.

iv) La revocatoria directa, por interpretación de los Artículos 95, 97 y 161 del cpaca, no constituye un requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción cuando la administración pretenda la nulidad de sus propios actos.

2.3.2. Cosa Juzgada.

Según lo dispuesto en el Artículo 303 del Código General del Proceso «la sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes». La importancia de este atributo de las sentencias judiciales, proviene de su propia finalidad, entre las cuales están las de conferir estabilidad, firmeza y certeza a las decisiones judiciales, evitando que el mismo asunto pueda ser debatido indefinidamente ante la jurisdicción.

En materia de acciones de tutela, la Corte Constitucional ha señalado que «decidido un caso por la Corte Constitucional¹⁰ o terminado el proceso de selección para revisión y precluido el lapso establecido para insistir en la selección de un proceso de tutela para revisión, opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional»

Sobre este punto, esta Corporación¹¹ ha señalado que la cosa juzgada constitucional o inmutabilidad del fallo de tutela «se predica respecto de los derechos constitucionales fundamentales amparados por la autoridad judicial», lo que implica que esta figura no cobija la legalidad de los actos administrativos expedidos en virtud de este mecanismo de defensa, pues precisamente existe un ordenamiento especial que otorga a la jurisdicción de lo contencioso administrativo la facultad de juzgarlos. Lo contrario sería como desconocer la competencia otorgada tanto por el legislador como por la Carta Política (Artículos 236 a 238) a los jueces de lo contencioso administrativo, para que a través de los medios de control previstos en los Artículos 135 y siguientes del CPACA decidan acerca de la legalidad de los diferentes actos que expide la Administración, incluidos, por supuesto, los que profiera en cumplimiento de una orden constitucional de tutela.

2.3.3. Bonificación por servicios: normatividad y precedente jurisprudencial.

Por medio del Decreto 1042 de 1978¹² se creó la bonificación por servicios prestados para los empleados públicos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, en los siguientes términos:

Artículo 45.- A partir de la expedición de este Decreto, créase una bonificación por servicios prestados para los funcionarios a que se refiere el Artículo 1º.

Esta bonificación se reconocerá y pagará al empleado cada vez que cumpla un año continuo de labor en una misma entidad oficial.

Sin embargo, cuando un funcionario pase de un organismo a otro de los enumerados en el Artículo 1º de este decreto, el tiempo laborado en el primero se tendrá en cuenta para efectos del reconocimiento y pago de la bonificación, siempre que no haya solución de continuidad en el servicio.

Se entenderá que no hay solución de continuidad si entre el retiro y la fecha de la nueva posesión no transcurrieren más de quince días hábiles. La bonificación de que trata el presente Artículo es independiente de la asignación básica y no será acumulativa.

ARTÍCULO 46.- La bonificación por servicios prestados a que tienen derecho los empleados que trabajan en las entidades a que se refiere el Artículo 1º de este decreto, será equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor conjunto de la asignación básica, los incrementos por antigüedad y los gastos de representación que correspondan al funcionario en la fecha en que se cause el derecho a percibirla, siempre que no devengue una remuneración mensual por concepto de asignación básica y gastos de representación superior a cien mil setecientos cincuenta pesos (\$100.750).

Para los demás empleados la bonificación por servicios prestados será equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) del valor conjunto de los tres (3) factores de salario señalados en el inciso anterior.

Tal derecho se causará cada vez que el empleado cumpla un año de servicio.

Por su parte, el Decreto 247 de 1997, creó la bonificación por servicios para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial en los siguientes términos:

ARTÍCULO 1. Créase la bonificación por servicios prestados para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial (Tribunales, Juzgados, Fiscalía General de la Nación, Direcciones Ejecutivas de la Administración Judicial, Consejos Seccionales de la Judicatura y empleados de las altas Corporaciones) y la Justicia Penal Militar, en los mismo términos establecidos en los Artículos 45 y siguientes del Decreto-ley 1042 de 1978 y las demás normas que lo modifiquen o adicionen, la cual será exigible a partir del 1º de enero de 1997.

La Bonificación por Servicios Prestados constituirá factor salarial para efectos de determinar la prima de servicio, prima de navidad, vacaciones y prima de vacaciones, auxilio de cesantía y pensiones.

De lo anterior, se desprende que la bonificación por servicios prestados, fijada, en principio, para los trabajadores del orden nacional, fue creada para los servidores de la Rama Judicial mediante el Decreto 247 de 1997, como un factor salarial al que estos tendrían derecho cumplido un año continuo de labores y que debía tenerse en cuenta para efectos pensionales.

Sobre el particular, esta corporación, en sentencia de 29 de junio de 2006,¹³ al resolver un recurso de apelación en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de una pensión de jubilación de un servidor de la Rama Judicial contra Cajanal, dijo:

El Decreto 247 de 1997, (en el art 1º), para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Justicia Penal Militar, señala que esta bonificación es exigible a partir del 1º de enero de 1997 [...]. Esta prima es computable para efectos pensionales y por consiguiente, se debe cotizar por ella; ahora, como es una prima anual, se debe tener en cuenta su doceava parte para la liquidación pensional.

[...] Conforme al ordenamiento jurídico estas primas son anuales, pues se pagan una vez por año, cuando se cumplen los requisitos; también se reconocen y pagan 'proporcionalmente' cuando el servidor no labora para la época normal de su pago. Por ello, para efectos pensionales, se las ha tenido en cuenta en una doceava parte de su valor.

Para el cálculo de la bonificación en comento, al tenor de lo dispuesto en el Artículo 12 del Decreto 717 de 1978¹⁴ ha de entenderse que su inclusión en la liquidación de la pensión de jubilación no puede ser por el monto total de lo recibido en el año, sino por lo que corresponde a una mesada, o sea, una doceava (1/12) parte, ya que su pago se realiza anualmente, como lo ha dicho recientemente esta corporación en distintas decisiones, y, entre ellas, la del 7 de febrero de 2013,¹⁵ en la que expresó lo siguiente:

Sea la oportunidad para mencionar, que el factor de bonificación por servicios se reconoce y paga al empleado cada vez que cumple un año

continuo de labor en una misma entidad oficial, es decir que el derecho a su reconocimiento se causa cada vez que aquél cumple un año de servicios y, por lo tanto, el cómputo de este factor para efectos de determinar la cuantía de la pensión debe hacerse en una doceava parte y no sobre el 100%, en consideración a que su pago se hace de manera anual.¹⁶ [...]

En virtud de lo expuesto, se encuentra claramente establecido que la bonificación por servicios al momento del cálculo de la pensión debe hacerse en una doceava parte y no sobre el 100% del valor percibido por ese concepto, en consideración a que su pago se hace de manera anual y la mesada pensional se calcula con la proporción mensual de todos los factores salariales devengados en el último año, conforme lo señala el Artículo 12 del Decreto 717 de 1978.

2.4. Caso Concreto.

2.4.1. En síntesis, el demandado insiste en que la UGPP, previo a demandar la nulidad de los actos que reliquidaron la prestación social, debió agotar el trámite de revocatoria directa de los actos administrativos previsto en el Artículo 97 del CPACA, por ser un requisito de procedibilidad.

Frente a lo expuesto, la UGPP para revocar sus actos administrativos, podía optar por hacerlo vía administrativa buscando el consentimiento del demandado o, acudir directamente ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con la interpretación que se hizo del inciso 2.º del Artículo 97 del CPACA, expuesta con antelación.

Además, los derechos pensionales no son sujetos a conciliación, al tratarse de derechos ciertos e indiscutibles, postura que también se aplica cuando se busca la reliquidación de la pensión puesto que la cuantía es parte esencial de esta, luego también se torna en un derecho con las características antes enunciadas¹⁷. En esa medida, tampoco era procedente la solicitud al demandado para que aceptara disminuir el monto de su mesada pensional.¹⁸

2.4.2. En el recurso de apelación la demandada señaló que se configuró la cosa juzgada porque la inclusión del 100% del valor de la bonificación por servicios prestados en la liquidación pensional a través de los actos enjuiciados, obedeció a la orden dada en el fallo de tutela del 11 de febrero de 2005, emitido por el Juzgado Primero de Familia de Ibagué, decisión que adquirió firmeza al ser excluida de su revisión por parte de la Corte Constitucional, no siendo posible por tanto, que otro servidor judicial desconozca lo decidido.

Pues bien, dentro del proceso se encuentra acreditado que efectivamente CAJANAL expidió los actos demandados a través de los cuales reliquidó la pensión de vejez del demandado, en cumplimiento de la sentencia de tutela referida.

Al respecto debe decirse que el fallo de tutela aludido adquirió firmeza e hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, en la medida que la Corte Constitucional no lo escogió para ser revisado dentro del término previsto para dichos efectos.

Ello significa que el asunto que no puede ser objeto de un nuevo debate es la decisión constitucional, es decir, que no es posible a ningún juez volver sobre la discusión acerca de la existencia o no de la vulneración de los derechos fundamentales por los hechos ya analizados.

Ahora, lo dicho no implica que no proceda el análisis de legalidad sobre los actos administrativos que se emitieron en virtud del mentado fallo, en la medida que este aspecto no se ha discutido en sede judicial.

En este punto cabe reiterar que los actos administrativos emitidos en cumplimiento de un fallo de tutela pueden ser objeto de demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en razón a que en sede constitucional únicamente se analiza la afectación de derechos fundamentales, mientras que ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se realiza un examen de legalidad por ser el juez natural para dirimir esta clase de conflictos.

A lo enunciado se suma que, en el presente caso, es fácil deducir que no concurren los elementos consagrados en el Artículo 303 del CGP para que pueda afirmarse que se configuró la cosa juzgada.

En efecto, aunque existe identidad en las partes dentro del trámite de tutela y el presente proceso, no puede predicarse igual aspecto respecto del objeto y causa del litigio, puesto que, mientras en el primero se pretendió la protección de derechos de carácter fundamental vulnerados al señor Ramírez Rivera, en el segundo se discute la legalidad de los actos administrativos demandados porque, presuntamente, contrarían los Artículos 45 a 48 del Decreto Ley 1042 de 1978, el Artículo 12 del Decreto 10 de 1989 y el Decreto 247 de 1997 en lo que se refiere a la manera en que se debía liquidar e incluir la bonificación por servicios en la mesada pensional .

Bajo los parámetros expuestos, se reitera que en el sub examine no se configuró la existencia del fenómeno de la cosa juzgada.¹⁹

2.4.5. De acuerdo con los antecedentes administrativos que obran en el expediente se encuentra que a través de las resoluciones números 111181 del 4 de abril de 2005; 27262 del 9 de septiembre de 2005; 7590 del 10 de noviembre de 2005; y 1176 del 13 de febrero de 2006, la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL-, en cumplimiento de un fallo de tutela, proferido por el Juzgado 1º de Familia de Ibagué, reliquidó la pensión de vejez del demandado incluyendo el 100% de lo devengado por concepto de bonificación por servicios.

De la lectura del acto administrativo en cita, se encuentra que fue quebrantado el precedente jurisprudencial fijado por el Consejo de Estado, pues como ya se vio, la bonificación por servicios prestados constituye un factor salarial «que se paga siempre que el empleado cumpla un año de servicios en forma continua en la misma entidad oficial», motivo por el cual para efectos de la inclusión del referido emolumento en la liquidación de la pensión debe hacerse en una doceava parte y no sobre el 100%, habida cuenta de que este se recibe de manera anual.

Lo anterior, por cuanto independientemente de que la bonificación por servicios se haya devengado como una contraprestación por haber cumplido un año de servicio y hubiese servido como factor a incluir al momento de liquidar la pensión de jubilación, no hay norma que consagre que aquello que se recibió de manera integral, no pueda ser fraccionado para efectos de liquidar la pensión de jubilación.

Lo anterior, no implica que se esté revocando o modificando lo decidido por el juez de tutela, simplemente, como se vio arriba, esta jurisdicción de lo contencioso administrativo está ejerciendo las competencias que la ley le definió, en otras palabras, tampoco tiene asidero jurídico la censura formulada en su recurso de alzada.

2.4.6. La UGPP, a través de apoderado judicial solicitó se revoque parcialmente la sentencia del Tribunal, con el fin de que se ordene la devolución de los dineros percibidos por la demandada, al encontrarse claramente desvirtuado el principio de la buena fe.

Sobre el particular, esta Corporación²⁰ ha señalado que el principio de la buena fe es un postulado que «tiene límites demarcados por principios de igual categoría constitucional, como la prevalencia del interés general, la vigencia de un orden justo y el desarrollo de la función administrativa con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia y economía», pues no puede analizarse de manera separada sino en conexidad con el ordenamiento constitucional vigente puesto que cumple una función esencial en la interpretación jurídica.

En razón de lo anterior, se tiene que el inciso 2.º numeral 2.º del Artículo 136 del Decreto 01 de 1984 según el cual «los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones a particulares de buena fe» tiene como finalidad amparar a aquellas personas que han percibido prestaciones periódicas como consecuencia de decisiones tomadas de manera errónea por la administración.

Del análisis de las actuaciones adelantadas en sede administrativa y judicial, se puede inferir que la presunción de la buena fe no ha sido desvirtuada, en razón a lo siguiente:

i) Los argumentos expuestos por el demandado, señor Ramírez Rivera, en el escrito de tutela, que fueron acogidos por el Juzgado 1 de Familia de Ibagué, tuvieron como fundamentos antecedentes jurisprudenciales en los cuales se sostuvo que la bonificación por servicios prestados no podía ser fraccionada por el tiempo de servicios, es decir, en una doceava parte, sino por la totalidad, toda vez que se causaba por cada año de servicios.

ii) Durante el trámite que se ha surtido en sede contenciosa, el demandado en la contestación de la demanda, en los alegatos de conclusión y en el recurso de apelación ante esta Corporación, ha mantenido su postura sobre el reconocimiento de la bonificación por servicios sobre el 100%, en atención a los antecedentes jurisprudenciales que fueron allegados desde el escrito de tutela, aspectos que delimitan que ha actuado con el convencimiento de la prosperidad de sus pretensiones.

En el mismo sentido, no se puede inferir mala fe de un servidor porque en su condición de magistrado sea conocedor de las normas pues, de todas maneras, este mecanismo de protección de los derechos constitucionales fundamentales es para cualquier persona sin distinguir el nivel de educación.

En vista de lo anterior, considera la Sala que no se logró acreditar una acción temeraria o de mala fe en la actuación administrativa que permitiera acceder al reintegro de las prestaciones pagadas como consecuencia de la reliquidación pensional, razón por la cual se atendió a lo dispuesto en el numeral 1.º literal c) del Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

3. De la condena en costas en segunda instancia

Con respecto a la condena en costas cuando es la entidad pública la que demanda su propio acto en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, esta corporación, en armonía con lo dispuesto en el Artículo 188 del CPACA, definió la siguiente regla en materia de costas²¹:

En este caso tenemos que debido a la naturaleza del medio de control ejercido, que es el de nulidad y restablecimiento del derecho pero en la modalidad de lesividad, en tanto la Caja Nacional de Previsión Social EICE en Liquidación ataca sus propios actos administrativos mediante los cuales reconoció y reliquidó una pensión gracia, es decir, la entidad pública propende por anular unos actos administrativos que, no obstante su contenido particular, dada su ilegalidad afectan igualmente intereses públicos, en la medida en que reconocen y ordenan el pago de sumas a las que el beneficiario no tiene derecho, y ello deriva en una afectación patrimonial, no sólo de la Institución pública que cometió el yerro respectivo, sino de todos los ciudadanos que aportan al sistema pensional Colombiano, es el interés superior público patrimonial el que está en juego.

Así las cosas, no es posible afirmar que la titular de la prestación que se debate sea la parte “vencida” en el litigio –como lo exige la norma-, y por ello la señora Álvarez Ponce no tiene la obligación de pagar costas en el proceso. En tal sentido, se revocará la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño.

Así las cosas, no es viable en estos casos condenar en costas en ninguna de las instancias, pues en este tipo de eventos en los cuales se ventilan intereses económicos, no es posible afirmar que el titular de la prestación sea la parte «vencida» en el litigio, aun cuando resulte afectado con la decisión.²²

4. Conclusión

En ese orden de ideas, se tiene que el acto administrativo demandado, expedido y acusado por la UGPP, ha vulnerado las normas invocadas como quebrantadas, lo que conlleva a la Sala a confirmar la sentencia de primera instancia.

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

FALLA

Primero.- Confirmar la sentencia del 31 de enero de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, dentro del proceso instaurado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) contra el señor Rene Tito Ramírez Rivera.

Segundo.- Sin condena en costas en segunda instancia.

Tercero.- Devolver el expediente al Tribunal de origen, previa anotación en el programa SAMAI.

Notifíquese Y Cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado Electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el Artículo 186 del CPACA.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 542 a 550.

2. Folios 556 a 563.

3. Folio 773 al 774.

4. Folios 25 a 26 vuelto del cuaderno 2

5. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Radicación: 13001-23-31-000-2008-00586-01 (AC). Actor: Robinson Ruiz Dimas. Demandado: Ministerio de la Protección Social. Consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia. Bogotá, D.C. 25 de febrero de 2009.

6. Sentencia del 3 de noviembre de 2011. Radicado 2006-00225-00, Consejero ponente Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

7. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación: 11001-03-26-000-1994-10227-01(10227). Actor: La Nación, Ministerio e Minas y Energía. Demandado: Luis Eduardo Garzon Castellanos. Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Bogotá, D. C. Diciembre 4 de 2006.

8. «siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los Artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial».

9. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 19 de abril de 2012, Actor Ciro Rodolfo Habib Manjarrés contra Cajanal, Radicación 44001-23-31-000-2011-00105-01(2029-11), Magistrado Ponente. Alfonso Vargas Rincón.

10. Corte Constitucional, Sentencia SU-1219 de 2001

11. Consejo de Estado, Sección Segunda Expediente 2400-14 Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

12. Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones.

13. Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, sentencia de 29 de junio de 2006, expediente 15001-23-31-000-2000-02396-01(7559-05), demandante: Caja Nacional de Previsión Social, demandada: Sara Julia Camacho Pineda, consejero ponente: Tarsicio Cáceres Toro.

14. Artículo 12. De otros factores de salario. Además de la asignación básica mensual fijada por la ley para cada empleo, constituyen factores de salario todas las sumas que habitual y periódicamente reciba el funcionario o empleado como retribución por sus servicios.

Son factores de salario:

- a) Los gastos de representación
- b) La prima de antigüedad
- c) El auxilio de transporte
- d) La prima de capacitación
- e) La prima ascensional
- f) La prima semestral
- g) Los viáticos percibidos por los funcionarios y empleados en comisión en desarrollo de comisiones de servicio.

15. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo sección segunda, consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, sentencia de 7 de febrero de 2013, radicación: 05001-23-31-000-2010-00323-01(2117-12), Actor: Martha Lucía López Mora.

16. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, consejero ponente: Alberto Arango Mantilla, sentencia de 8 de febrero de 2007, radicación: 25000-23-25-000-2003-06486-01(1306-06), Actor: Gema Neila Acevedo González.

17. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección A. Radicación: 50001-23-31-000-2012-00206-01(1123-14). Actor: María Cristina Jiménez Rojas. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP. Consejero ponente: William Hernández Gómez. Bogotá D. C. 9 de marzo de 2017.

18. Este aspecto ya había sido analizado en Sala Unitaria en auto del 19 de julio de 2018, visible de folios 503 a 510.

19. Como ya lo había señalado el suscrito magistrado ponente en auto del 19 de julio de 2018, visible de folios 503 a 510.

20. Expediente 3130-13 actor: Caja Nacional de Previsión Social, Consejero ponente: Gustavo Gómez Aranguren

21. Sentencia de 21 de abril de 2016, Consejero ponente Luis Rafael Vergara Quintero, expediente: 3400-2013, Actor: Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal EICE en Liquidación, demandado: Ligia Eugenia Álvarez Ponce.

22. No aplica cuando se haya demostrado mala fe en las actuaciones administrativas y judiciales del beneficiario de la prestación.

Fecha y hora de creación: 2026-06-20 16:38:49