



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

---

Sincelejo, catorce (14) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACIÓN:** 70-001-33-33-009-2015-00108-01  
**DEMANDANTE:** MARCEL VICENTE SALCEDO CAMPO  
**DEMANDADO:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE  
GESTIÓN PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE  
LA PROTECCIÓN SOCIAL - "UGPP"  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO

Procede la Sala, a decidir el Recurso de Apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia adiada 19 de enero de 2017, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Sincelejo, mediante la cual, se accedió parcialmente a las súplicas de la demanda.

### 1. ANTECEDENTES:

#### 1.1. Pretensiones<sup>1</sup>:

El señor **MARCEL VICENTE SALCEDO CAMPO**, por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicita la nulidad de las Resoluciones Nos. RDP 031469 del 16 de octubre de 2014 y RDP 002292 del 21 de enero de 2015, a través de las cuales, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP -, le negó la reliquidación de su pensión de jubilación.

---

<sup>1</sup> Folios 1 - 2 del cuaderno de primera instancia.

A título de restablecimiento del derecho, pide que se ordene a la entidad demandada, le reconozca y pague la reliquidación de la pensión de jubilación, con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, conforme al régimen de la Leyes 33 y 62 de 1985.

## **1.2.- Hechos<sup>2</sup>:**

Por medio de la Resolución No. RDP 031469 del 16 de octubre de 2014, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - "UGPP", negó la reliquidación de la pensión de jubilación al señor Marcel Vicente Salcedo Campo, acogiendo para ello, a los factores salariales taxativamente señalados en las Leyes 33 y 62 de 1985 y los definidos en el Decreto 1158 de 1994, reglamentario de la Ley 100 de 1993.

Contra la anterior decisión el actor interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto mediante Resolución No. RDP 031469 de octubre 16 de 2014, decidiendo confirmarla.

Como soporte jurídico de sus pretensiones, alegó como violadas las siguientes normas: artículos 48 y 53 de la Constitución Política; artículo 36 de la Ley 100 de 1993, Leyes 33 y 62 de 1985, y artículo 45 del Decreto 1045 de 1978. Sentencias del Consejo de Estado, Sección Segunda de fechas: 4 de agosto de 2010, proferida dentro del proceso radicado No. 0112-09; 3 de febrero de 2011, proferida dentro del proceso radicado No. 25000-23-25-000-2007-01044-01(0670-10); 16 de febrero de 2012, proferida dentro del expediente radicado No. 25000-23-25-000-2007-01256-01(0464-11); 27 de enero de 2017, proferida dentro del expediente radicado No. 08001-23-31-000-2007-00112-01(0045-09).

Para la accionante, los actos acusados, vulneran las citadas normas de carácter constitucional y legal, toda vez que considera tiene derecho a que se le reliquide su pensión, incluyendo todos los factores salariales

---

<sup>2</sup> Reverso folio 1, del cuaderno de primera instancia.

devengados durante el último año de servicios, siéndole aplicable lo dispuesto en las leyes 33 y 62 de 1985.

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

**La Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”**, se opuso a las pretensiones de la demanda, por carecer de fundamento jurídico y probatorio. En cuanto a los hechos señaló que eran ciertos.

Como argumentos de defensa expuso, que resultaba improcedente reconocer la pensión o reliquidarla, teniendo en cuenta apartes de una ley y de otra, pues, de acuerdo al principio de inescindibilidad, las normas debían ser aplicadas de forma integral, a menos que la misma ley trajera consigo alguna excepción, tal como sucedía con el régimen de transición del cual no era beneficiario el actor; ya que si bien era cierto, éste cumplió los requisitos legales, esto es, número de semanas y edad, también lo era, que el mismo los cumplió antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, por lo que resultaba claro, que no gozaba de los beneficios de la transición.

Indicó, que no obstante, el actor siguió cotizando bajo el nuevo sistema de pensiones (ley 100/93), obteniendo de esta forma, el derecho de poder pensionarse con el nuevo sistema pensional, según la condición más beneficiosa, tal como lo hizo la entidad; así entonces, no podía el actor pretender que se le reliquidara su pensión, teniendo en cuenta los aspectos más beneficiosos de la Ley 33 de 1985 y los más beneficiosos de la Ley 100 de 1993, pues, ello era improcedente y era contrario a la misma ley.

Propuso las siguientes excepciones de mérito:

---

<sup>3</sup> Folios 78 - 87, del cuaderno de primera instancia.

- Inexistencia de la obligación: toda vez, que al actor le fue reconocida su pensión de acuerdo a lo establecido en la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta el promedio de los salarios devengados durante los últimos diez años de servicio, con un monto del 85% del ingreso base de liquidación y los factores salariales contemplados en el Decreto 1158 de 1994, en virtud del principio de favorabilidad, por lo que no era posible reliquidar su pensión con el último año de servicios y todos los factores salariales, por éste devengado.
  
- Legalidad de los actos administrativos demandados: en razón a que se aplicó íntegramente lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, haciendo una sana interpretación jurídica de lo que quiso decir el legislador, liquidándose correctamente la pensión del actor, de acuerdo al IBL (Ley 100/93) y los factores salariales (Decreto 1158/94) aplicables.
  
- Prescripción trienal: sin que se entendiera como allanamiento a las pretensiones, solicitó se declarara la prescripción extintiva de ciertas mesadas, que se causaron con posterioridad a la fecha en que se hizo efectiva la respectiva prestación.
  
- Buena fe: como quiera que la entidad actuó con amparo a lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, Ley 33 de 1985, demás normas concordantes, y los criterios jurisprudenciales emanados de las Honorables Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia, sobre el tema.

#### **1.4. Sentencia impugnada<sup>4</sup>.**

El Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 19 de enero de 2017, declaró la nulidad de los actos acusados y en consecuencia, condenó a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - “UGPP”, a reliquidar la pensión de jubilación reconocida al señor Marcel Vicente Salcedo Campo,

---

<sup>4</sup> Folios 104 - 112, del cuaderno de primera instancia.

incluyendo en su cálculo, los factores salariales: asignación básica, bonificación por servicios prestados, prima de servicio, prima de vacaciones y prima de navidad, a partir del 9 de junio de 2012, más los reajustes a que haya lugar.

Así mismo, condenó a la UGPP a reconocer y pagar al actor, las diferencias surgidas luego de la reliquidación ordenada, en las mesadas pensionales causadas desde el 9 de junio de 2012.

Como fundamento de su decisión, el A-quo señaló, que al momento de entrar en vigencia el régimen de transición el actor tenía más de 40 años de edad, pues, nació el 24 de abril de 1937.

El demandante prestó sus servicios como Secretario Contador del Almacén en la Alcaldía de Sincelejo, desde el 5 de mayo de 1960 al 3 de agosto de 1960; Inspector de Sanidad en la Alcaldía de Sincelejo, desde el 4 de agosto de 1960 hasta el 1º de agosto de 1961; y como Técnico de saneamiento en el Centro de Salud de Sampués, desde el 20 de junio de 1975, hasta el 30 de abril de 2002; siendo su último año de servicio el comprendido entre abril de 2001 y abril de 2002.

Indicó el Juez, que acorde con el acervo probatorio, el accionante era beneficiario del régimen de transición dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, siéndole aplicables las disposiciones previstas en la Ley 33 de 1985, por ende, su pensión debió ser liquidada en cuantía del 75% del promedio de los factores salariales y demás sumas de dinero que recibió como contraprestación directa de sus servicios, percibidos durante el último año, indistintamente si sirvieron o no de base para realizar los aportes.

Así mismo precisó, que la bonificación por servicios prestados y la prima de servicios, eran acreencias laborales respecto de las cuales solo le asistía su pago a los empleados del orden nacional, conclusión a la que llegó este

Tribunal, mediante fallo datado 3 de julio de 2014<sup>5</sup>; en tal sentido, dichos factores no debían tenerse en cuenta para la liquidación de la pensión de jubilación de un empleado del orden territorial, no obstante, si bien el demandante ostentaba esta última calidad, al mismo le asistía el derecho a que las acreencias mencionadas le fueran tenidas en cuenta como factor computable para la liquidación de la pensión, ya que le era aplicable lo consagrado en el artículo 17 de la Ley 10 de 1990, al encontrarse vinculado antes de la vigencia de la mencionada ley a las entidades del sector salud.

En cuanto al fenómeno de la prescripción, indicó que las acreencias anteriores al 9 de junio de 2012, se encontraban afectadas por el fenómeno preclusivo aludido, dado que solo con la presentación de la demanda fue que se interrumpió nuevamente la prescripción.

#### **1.5.- El recurso<sup>6</sup>.**

Inconforme con la decisión de primer grado, la **Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - "UGPP"**, la apeló, a fin de que sea revisada en esta instancia.

Manifestó, que no era procedente el reconocimiento pensional efectuado al actor en los términos de la Ley 33 de 1985 en forma integral, dado que el derecho pensional no se consolidó en vigencia de dicho régimen, sino por el contrario, su consolidación se verificó con posterioridad a la derogatoria que le imprimió la Ley 100 de 1993, en cuya vigencia la actora cumplió con los requisitos para pensión.

Hizo referencia, a lo estatuido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para señalar, que era claro que las personas que se hacían beneficiarias del régimen de transición, por reunir las condiciones que dicho régimen establecía, se les tendría en cuenta para su reconocimiento pensional, la

---

<sup>5</sup> Sentencia No. 081 proferida dentro del proceso radicado No. 70-001-33-33-009-2013-00078-01, demandante: Miguel Puentes Angulo, y demandado: Municipio de San Juan de Betulia – Sucre.

<sup>6</sup> Folios 117 - 129, del cuaderno de primera instancia.

edad, el tiempo de servicio o las semanas cotizadas y el monto de pensión del régimen anterior.

Así mismo, trajo a colación los criterios jurisprudenciales de las Altas Cortes, en cuanto a la interpretación del régimen de transición, invocándose como más reciente, el pronunciamiento de unificación, previsto en la sentencia SU 230 de 2015.

A su vez, indicó frente a la condena en costas, que fueron impuestas sin mediar razón o fundamento alguno que las ampare y que en atención a lo manifestado por el Consejo de Estado respecto a la facultad de disposición del Juez sobre la procedencia o no de las costas, solicitó fueran desestimadas.

#### **1.6.- Trámite procesal en segunda instancia.**

- Mediante auto de 31 de mayo de 2017<sup>7</sup>, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada, contra la sentencia de 19 de enero de 2017.

- Posteriormente, a través de auto de 22 de junio de 2017<sup>8</sup>, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión.

- La parte demandante<sup>9</sup>: reiteró que los actos acusados, vulneran las normas citadas en la demanda, toda vez que considera, tiene derecho a que se le reliquide su pensión, incluyendo todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios, siéndole aplicable lo dispuesto en las leyes 33 y 62 de 1985.

- La entidad demandada UGPP<sup>10</sup>: solicitó se revocara la decisión de primera instancia, señalado que no era procedente la reliquidación de la pensión

---

<sup>7</sup> Folio 4, del cuaderno de segunda instancia.

<sup>8</sup> Folio 9, del cuaderno de segunda instancia.

<sup>9</sup> Folios 13 - 15 del cuaderno de segunda instancia.

<sup>10</sup> Folios 17 - 19, del cuaderno de segunda instancia.

de jubilación del actor en aplicación integral de la Ley 33 de 1985, puesto que la consolidación del status jurídico del pensionado acaeció con posterioridad a la vigencia del nuevo sistema general de pensiones que contempla el régimen de transición, cuyo fin único y esencial era salvaguardar, específicamente, los elementos de edad, tiempo y monto del antiguo régimen aplicable al afiliado.

- El señor Agente del Ministerio Público delegado ante este Tribunal, no emitió concepto de fondo en esta oportunidad.

## 2.- CONSIDERACIONES

### 2.1. Cuestión preliminar. Impedimento de Magistrada.

La Dra. SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA, Magistrada de este Tribunal e integrante de esta Sala de Decisión, se declara impedida para conocer del presente asunto, toda vez que anteriormente conoció del presente asunto, cuando fungió como Juez Noveno Administrativo del Circuito de Sincelejo.

Revisado el expediente, efectivamente se denota que en el trámite del proceso, la mencionada Magistrada intervino procesalmente en el mismo, al proferir algunas de sus decisiones, siendo así, en criterio de esta Sala, se verifica la causal del art. 141.2 del C. G. del P.<sup>11</sup>, en concordancia con el art. 130 del CPACA<sup>12</sup>, debiéndose aceptar el impedimento para garantizar la imparcialidad de la decisión.

### 2.2. Competencia.

Presentes los presupuestos procesales y no existiendo causal que invalide lo actuado, el Tribunal, es competente para conocer en **segunda instancia**,

---

<sup>11</sup> **Artículo 141. Causales de recusación.** Son causales de recusación las siguientes:...  
2. Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente".

<sup>12</sup> **Artículo 130. Causales.** Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil..."

de la presente actuación, conforme lo establecido en el artículo 153 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **2.3. Problema Jurídico.**

Teniendo en cuenta los motivos de inconformidad planteados en el recurso de apelación, considera la Sala, que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar:

¿Tiene derecho el actor a la reliquidación de su pensión de jubilación, teniendo en cuenta los factores salariales devengados durante el último año de servicio?

Determinado lo anterior, la Sala abordara el estudio del reparo de la imposición de costas en la primera instancia, conforme el régimen traído por la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -, a efectos de establecer si el régimen de condena debe considerarse como subjetivo, en las condiciones planteadas por el recurrente.

### **2.4.- Análisis de la Sala.**

#### **2.4.1.- Régimen pensional de la ley 33 de 1985 – Régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993.**

La **Ley 33 de 1985**, señaló:

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

*/.../*

*Artículo 3°. Modificado por la Ley 62 de 1985. "Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión, deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha Caja, ya sea que su remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión."*

*"Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación de los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica; gastos de representación; prima técnica; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio."*

*"En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes."*

En consecuencia, las personas que se encontraban cobijados por la ley 33 de 1985, tienen derecho a que la pensión de jubilación se les reconozca bajo los parámetros de las normas que regulaban este régimen, ello, como consecuencia de un derecho adquirido y no por aplicación del art. 36 de la ley 100 de 1993, el cual debe ser considerado como norma que habilita la transición.

En efecto, como se sabe, el legislador colombiano, bajo el apremio de la regulación del régimen pensional, expidió la Ley 100 de 1993, "*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dicta otras disposiciones*", previendo, que debido a las problemáticas temporales que se suscitarían con la vigencia normativa, era menester consagrar un régimen de transición, consecuente con las garantías y derechos, de aquellas personas próximas a adquirir la prestación social, en comento.

Al efecto, el artículo 36 de la norma referenciada, estipuló lo siguiente:

***"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..."*

Como se observa, dicho artículo permite el efecto en el tiempo de normas anteriores a la entrada en vigencia de la nueva normatividad, en aras de hacer efectivo el respeto a derechos consolidados (Corte Constitucional. Sentencia T-168 de 2009 M. P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto), con la aclaración, que para el sector público del orden territorial, el Sistema General de Pensiones, **entró en vigencia el 30 de junio de 1995.**

Ahora bien, frente al **Ingreso base de Liquidación de la Pensión de jubilación de los empleados del sector público, beneficiarios del Régimen de Transición**, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha reiterado en sendas jurisprudencias, que de conformidad con el régimen de transición, aquellas personas cobijadas por el mismo tienen derecho a que su pensión, sea liquidada de conformidad con el artículo 3º de la ley 33 de 1985, modificado a su vez por el artículo 1º de la Ley 62 de la misma anualidad, con miras a no vulnerar el principio de inescindibilidad, aplicación integral de la norma, igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades y favorabilidad en materia laboral.

La anterior postura, ha sido un esfuerzo de elaboración derivada de una línea jurisprudencial sólida, en la que se destaca entre otras, la sentencia de 4 de agosto de 2010, expediente 012-2009, con ponencia del Dr. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA, en donde además se concertó, que la liquidación del Ingreso Base de Liquidación (IBL), debe contener, a más de la asignación básica, aquellos conceptos devengados por el trabajador, durante el último año de prestación de servicios, excluyéndose, la taxatividad que imperaba, en ciertos fallos judiciales sobre el tema.

En sentencia del 3 de febrero de 2011, expediente 0670-10. C. P. Dr. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA, el Honorable Consejo de Estado, recalcó:

*“Como ha quedado expuesto, la norma jurídica anterior a la Ley 100 de 1993 aplicable en el sub júdice, para establecer el monto del derecho pensional del actor, es la Ley 33 de 1985.*

*Esta disposición, en su artículo 3º, modificado por el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, estableció la forma como se liquidaría la pensión de jubilación...*

*Sin embargo, respecto de los factores salariales que deben constituir el ingreso base de liquidación pensional, esta Corporación, en sus Subsecciones A y B de la Sección Segunda, ha presentado criterios oscilantes respecto del alcance del citado artículo 3º de la Ley 33 de 1985, pues mientras en algunas ocasiones se consideró que al momento de liquidar la pensión debían incluirse todos los factores salariales devengados por el trabajador; en otras se expresó que sólo podrían incluirse aquellos sobre los cuales se hubieren realizado los aportes; y, finalmente se expuso que únicamente podían tenerse en cuenta los taxativamente enlistados en la norma.*

*Entonces, ante las diversas interpretaciones esbozadas en la materia, la Sala Plena de esta Sección, mediante Sentencia de 4 de agosto de 2010, con ponencia del suscrito, retomó el análisis del ingreso base de liquidación pensional cuando se trata de aplicar el artículo 3º de la Ley 33 de 1985, modificado por la Ley 62 de la misma anualidad, para lo cual realizó exhaustivos debates apoyándose en antecedentes históricos, normativos y jurisprudenciales, arribando a la conclusión que con el fin de garantizar los principios de igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades y favorabilidad en materia laboral, la referida norma no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, **sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios.***

*Con base en lo anteriormente expuesto, en el caso concreto el actor tiene derecho a la reliquidación de su prestación **incluyendo los factores salariales devengados durante el último año de servicio**, esto es, entre el 8 de octubre de 1997 y el 8 de octubre de 1998. (Negrillas fuera del texto original)*

*Siendo ello así, el accionante tiene derecho a que su prestación se liquide con inclusión de la asignación básica mensual, prima*

*técnica, bonificación por servicios, prima de servicios, prima de navidad y prima de vacaciones, tal como lo ordenó el A quo*"<sup>13</sup>.

Concluyéndose, que la pensión de jubilación regulada por la ley 33 de 1985, se liquida **en cuantía del 75% del promedio de los factores salariales y demás sumas de dinero, que reciba el trabajador como contraprestación directa de sus servicios, percibidos durante el último año de servicios y que sirvieron de base para realizar los aportes**, pero si existieran factores, sobre los cuales no se realizaron aportes, la entidad que reconoce la Pensión, deberá tenerlos en cuenta, pero realizará los descuentos a que haya lugar.

#### **2.4.2.- De la condena en costas y el régimen objetivo, implementado con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 - Poder configurativo del legislador en asuntos procesales.**

Se entiende por costas, *"la carga económica que debe afrontar quien no tenía la razón, motivo por el que obtuvo decisión desfavorable y comprende, a más de las expensas erogadas por la otra parte, las agencias en derecho, o sea el pago de los honorarios de abogado que la parte gananciosa efectuó y a la que le deben ser reintegradas"*<sup>14</sup>.

Por lo tanto, las costas procesales se traducen en una medida desventajosa para aquel, que fue vencido en un procedimiento judicial en beneficio de aquel que resulta vencedor, en la receptación de sus apreciaciones de hecho y de derecho, en torno al litigio desatado.

En materia contenciosa administrativa, el tema de las costas procesales, no ha sido del todo pacífico, debido a la naturaleza propia de esta área del derecho, en específico de los individuos e intereses que se encuentran en riesgo.

---

<sup>13</sup> Ver entre otras Consejo de Estado; Expediente 0516-08, C. P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero; Expediente 0287-10. C. P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez; Expediente 1520-10. C. P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Ver a su vez, Sentencia del 20 de marzo de 2013. Expediente 0341-12. C. P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, donde se reitera el marco jurisprudencial, consolidado desde la sentencia mencionada.

<sup>14</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. *Procedimiento Civil General*. Tomo I. Editorial Dupré. Bogotá - Colombia 2009.

Al efecto, el Alto Tribunal Constitucional en Sentencia C-043 de 2004, realizó un estudio completo del tema, al resolver la controversia suscitada con la aplicación del artículo 171 del Decreto 01 de 1984 antiguo Código Contencioso Administrativo y el régimen subjetivo en materia de costas procesales.

En dicha decisión judicial, la Corte Constitucional, abarca la exequibilidad de la norma en comento, estableciendo los regímenes que han gobernado la tasación de las costas procesales a lo largo de la historia legislativa del país, destacando un régimen subjetivo, derivado del comportamiento del vencido y un régimen objetivo, caracterizado por el solo hecho de ser vencido<sup>15</sup>, resaltando una variedad interpretativa en materia contenciosa administrativa, que dependía de la conducta desplegada por las partes y del tema abordado (nulidad, reparación, contractual, etc.)

Ahora bien, la Ley 1437 de 2011, derogó las disposiciones contenidas en el Decreto 01 de 1984 y en materia de costas procesales, en su artículo 188 estableció:

**“Artículo 188. Condena en costas.** *Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.*

Por consiguiente, del estudio de la norma se observa la configuración de un régimen de carácter objetivo, el cual desde su verbo rector “dispondrá”, que según su significado es “colocar, poner algo en orden y situación conveniente/ mandar lo que ha de hacerse.”<sup>16</sup>, existe una tasación de la condena, con su respectiva liquidación y ejecución, de conformidad con la remisión efectuada al Código General del Proceso<sup>17</sup>, el cual no determina

---

<sup>15</sup> Propio de este régimen, es el dispuesto por el Código de Procedimiento Civil, en sus artículos 392 y siguientes.

<sup>16</sup> <http://www.rae.es/drae/srv/search?id=IwJvh1m1PDXX2G9DnACY>.

<sup>17</sup> Código de Procedimiento Civil, Artículo 392 numeral 1º reza: “Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto.”

una condición subjetiva para la materialización de las erogaciones procesales en estudio, pregonándose por un régimen objetivo propio de dicha jurisdicción, existiendo solo una exclusión de las costas, cuando el asunto sea de interés público<sup>18</sup>.

Considerándose en últimas, que bajo los argumentos del poder configurativo del legislador en asuntos procesales<sup>19</sup>, la determinación de condenar en costas bajo un régimen objetivo en materia contenciosa administrativa, es procedente, bajo la nueva redacción normativa consignada en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, siendo un imperativo para el juez, conforme el artículo 192 del CPACA, en donde además, se debe liquidar en la sentencia, lo referente a las agencias de derecho, como parte integral del concepto reiterado.

#### **2.4.3.- Caso concreto.**

En el *sub lite* se encuentra demostrado de conformidad con el acervo probatorio que reposa en el expediente, los siguientes supuestos fácticos relevantes:

-. Mediante **Resolución No. 31438 del 7 de noviembre de 2002**<sup>20</sup>, la extinta Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL - le reconoció al señor Marcel Vicente Salcedo Campo, pensión de jubilación en cuantía de \$735.528.74, efectiva a partir del 28 de diciembre de 2001, tomando como base el 75% del salario promedio mensual devengado durante los últimos 12 meses, teniendo en cuenta como haberes salariales, la asignación básica mensual y bonificación por servicios prestados.

-. Mediante petición del 21 de abril de 2003, el accionante, por conducto de apoderado judicial, solicitó a la UGPP la reliquidación de su pensión con

---

<sup>18</sup> Inciso 2º artículo 361 del CGP. "Las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, de conformidad con lo señalado en los artículos siguientes".

<sup>19</sup> Ver entre otras. Corte Constitucional. Sentencia C-632 de 2012. M. P. Dr. Mauricio González Cuervo.

<sup>20</sup> Folios 12 - 13, cuaderno de primera instancia.

inclusión de todos los factores salariales percibidos, durante el último año de servicios<sup>21</sup>.

Dicha petición fue resuelta por CAJANAL a través de la **Resolución No. 014488 del 18 de mayo de 2005**<sup>22</sup>, en la que decidió reliquidar la pensión del señor Marcel Vicente Salcedo Campo, elevando la cuantía de la misma en la suma de \$751.044,32, efectiva a partir del 1º de mayo de 2002, tomando como base el 75% del salario promedio mensual devengado durante los últimos 12 meses, teniendo en cuenta como haberes salariales, la asignación básica mensual y bonificación por servicios prestados.

- Luego mediante petición de fecha 8 de junio de 2006<sup>23</sup>, el señor Marcel Salcedo, solicitó nueva reliquidación de su pensión con aplicación del 85% contenido en los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993.

La entidad, mediante **Resolución No. 62012 del 12 de diciembre de 2006**<sup>24</sup>, negó tal solicitud en consideración a que la pensión pagada era superior a la solicitada en reliquidación. Así, dando aplicación al principio de favorabilidad, señaló, que no era procedente acceder a lo solicitado ya que se desmejoraría la prestación siendo conveniente que el beneficiario continuara cobrando la pensión acostumbrada.

Contra el anterior acto se interpuso recurso de reposición, siendo resuelto mediante **Resolución No. 21038 del 15 de mayo de 2008**<sup>25</sup>, en la cual se resolvió revocar en todas sus partes las Resoluciones Nos. 31438 del 7 de noviembre de 2002, 014488 del 18 de mayo de 2005 y 62012 del 12 de diciembre de 2006; y a su vez, se reconoció y ordenó el pago de una pensión de vejez a favor del señor Marcel Vicente Salcedo Campo, en cuantía de \$826.628,83, efectiva a partir del 1º de mayo de 2002 y de conformidad con

---

<sup>21</sup> Según se lee en la Resolución No. 014488 del 18 de mayo de 2005.

<sup>22</sup> Folios 14 - 16, cuaderno de primera instancia.

<sup>23</sup> Según se lee en la Resolución No. 62012 del 12 de diciembre de 2006.

<sup>24</sup> Archivo No. 58 de los antecedentes administrativos - 76, cuaderno de primera instancia.

<sup>25</sup> Archivo No. 67 de los antecedentes administrativos - 76, cuaderno de primera instancia.

los artículos 21, 33 y 34 de la Ley 100 de 1993 y con el 85% del promedio de los devengado entre el 1° de mayo de 1992 al 30 de abril de 2002.

- Posteriormente, el demandante solicitó el 4 de julio de 2014, reliquidación de su pensión de vejez, la cual fue resuelta negativamente mediante **Resolución No. RDP 031469 del 16 de octubre de 2014**<sup>26</sup>, en atención a:

*"... Que al peticionaria se le reconoció la pensión de jubilación conforme al régimen vigente a la fecha de adquisición del status pensional, la cual fue el 24 de abril de 1992 encontrándose bajo lo dispuesto por las leyes 33 y 62 de 1985, esto es, con 55 años de edad y 20 años de servicios, es decir, conforme a la transición establecida en la Ley 33 de 1985 artículo primero...*

*Por lo tanto, la pensión de vejez reconocida al señor SALCEDO CAMPO MARCEL VICENTE mediante Resolución No. 946 del 16 de febrero de 1994, se encuentra conforme a derecho, pues se incluyeron los factores salariales correspondientes y devengados en el último año de servicios, tal como la asignación básica en el porcentaje adecuado, los demás factores salariales certificados no se encuentran consagrados por la norma ya mencionada, ni tampoco se indica en el certificado de factores salariales que sobre los mismos se hayan efectuados los descuentos de ley para pensión, razón por la cual no se incluyeron en la liquidación pensional, en el acto administrativo antes descrito.*

*Ahora bien se establece que el peticionario renunció al régimen de la Ley 33 de 1985 por lo que se procedió a revocar las resoluciones No 31438 del 07 de noviembre de 2002, No 14488 del 18 de mayo de 2005 y No 62012 del 12 de diciembre de 2006 y reconocer la pensión de vejez del peticionario de conformidad con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que establece...*

*Debido a la norma anteriormente descrita, se verifica que la interesada se encuentra cobijada por el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, toda vez que al momento de entrar en vigencia el nuevo sistema general de pensiones contaba con más de 35 años de edad, adquiriendo el status pensional el 24 de abril de 1997.*

*Por tanto, al ser éste el régimen aplicable de conformidad con la ley 100 de 1993, se deben tener en cuenta los factores salariales contemplados en el Decreto 1158 de 1994 para determinar el ingreso base de liquidación,...*

---

<sup>26</sup> Folios 20 - 21, cuaderno de primera instancia.

*/.../ Que el solicitante se encuentra amparada por el régimen de transición y en consecuencia se pensionó con 55 años de edad, 20 años de servicio, el 75% del promedio de lo devengado en los diez últimos años de servicio y los factores salariales que se deben tener en cuenta en la liquidación son los indicados en la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 1158 de 1994 que no contempla todos los factores salariales certificados como ítems que integren el ingreso base de cotización, únicamente los que se encuentran de forma taxativa en la norma anterior. /.../”*

Contra el anterior acto, el demandante interpuso recurso de apelación<sup>27</sup>, con el fin que se le tuvieran en cuenta todos los factores salariales que se le dejaron por fuera en la liquidación de su pensión.

Dicho recurso fue resuelto mediante Resolución No. RDP 002292 del 21 de enero de 2015<sup>28</sup>, en la cual se decidió confirmar la anterior decisión.

Atendiendo al anterior recuento probatorio y al análisis de las demás pruebas obrantes en el plenario, esta Sala considera que la decisión de primera instancia debe ser confirmada, en atención a las siguientes consideraciones:

El señor MARCEL VICENTE SALCEDO CAMPO, nació el 24 de abril de 1937<sup>29</sup> y prestó sus servicios en la **Alcaldía de Sincelejo**, en el cargo de Secretario Contador del almacén, desde el 5 de mayo de 1960, hasta el 3 de agosto de 1960<sup>30</sup>; y en el cargo de Inspector de Sanidad Municipal, desde el 4 de agosto de 1960, hasta el 1º de agosto de 1961<sup>31</sup>; en la **Secretaría Seccional de Salud de Bolívar**, desde el 1º de agosto de 1961, hasta el 20 de febrero de 1964<sup>32</sup>; y en el **Centro de Salud de Sampués, Sucre**, en el cargo de Técnico de Saneamiento, desde el 20 de junio de 1975, hasta el 30 de abril de 2002<sup>33</sup>, devengado durante su último año de servicios – *abril de 2001* –

---

<sup>27</sup> Folios 23 - 24, cuaderno de primera instancia.

<sup>28</sup> Folios 26 - 27, cuaderno de primera instancia.

<sup>29</sup> Según se aprecia en las resoluciones demandadas y en la copia de la partida de bautismo visible en el archivo No. 1501 de los antecedentes administrativos.

<sup>30</sup> Constancia de servicios prestados, visible a folio 18, cuaderno de primera instancia.

<sup>31</sup> Constancia de servicios prestados, visible a folio 18, cuaderno de primera instancia.

<sup>32</sup> Constancia de servicios prestados, archivo No. 5 y 22 de los antecedentes administrativos, folio 76, cuaderno de primera instancia.

<sup>33</sup> Constancia de servicios prestados visible a folio 19, cuaderno de primera instancia.

abril de 2002 - además del sueldo básico mensual, los siguientes factores salariales: **bonificación por servicios prestados, prima de servicio, prima de vacaciones y prima de navidad**<sup>34</sup>.

Así las cosas, se concluye que el señor MARCEL VICENTE SALCEDO CAMPO, se encuentra cobijada por el régimen previsto en la Ley 33 de 1985, teniendo en cuenta que antes de entrar en vigencia la ley 100 de 1993, contaba con más de 55 años (cumplidos el 24 de abril de 1992) y 20 años de servicios (teniendo en cuenta el tiempo laborado en los años 1960 a 1961, 1961 a 1964 y 1975 a abril de 1992); en tales condiciones, le es aplicable el régimen pensional anterior al cual se encontraba afiliado, esto es, la Ley 33 de 1985.

Recordándose entonces, que la pensión de jubilación regulada por la Ley 33 de 1985, se liquida en cuantía del 75% del promedio de los factores salariales y demás sumas de dinero, que reciba el trabajador como contraprestación directa de sus servicios, percibidos durante el último año de servicios.

Ahora bien, se encuentra acreditado que el causante se retiró del servicio el 30 de abril de 2002, por ello, a la hora de liquidar la pensión de jubilación reconocida, la Caja de Previsión Social, de conformidad con la jurisprudencia anotada en el acápite que antecede, debió incluir todas las erogaciones devengadas en el último año de servicio, que tengan connotación de salario, indistintamente si sobre ellas, se produjo o no los descuentos al sistema de pensión, esto es, desde el 30 de abril de 2001 a 30 de abril de 2002, fecha en que se desvinculó de la administración; en consecuencia, en la reliquidación de la pensión, además de la asignación básica, debe incluirse, *la bonificación por servicios prestados, prima de servicio*<sup>35</sup>, *prima de vacaciones y prima de navidad*.

---

<sup>34</sup> Ver certificación suscrita por la pagadora de Dassalud de Sucre, visible a folio 17, cuaderno de primera instancia.

<sup>35</sup> Tal y como lo ha sostenido este Tribunal en sendas oportunidades: *"la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados son factores salariales que no deben tenerse en cuenta para la liquidación de la pensión de jubilación de un empleado del orden territorial, no obstante, si bien el demandante ostentaba la calidad de empleado del orden territorial, al mismo le asiste el derecho a que las acreencias mencionadas le sean tenidas en cuenta como factor computable para la liquidación de su pensión de jubilación, ya que, le es*

Como bien se deja sentado en apartes precedentes, la jurisprudencia, ha reiterado de manera clara y precisa, que los factores que sirven de sustento, a la liquidación de la mesada pensional, consignados en la ley, son meramente enunciativos, **sumado a que las normas o sistemas pensionales son inescindibles, de manera que no puede fraccionarse la utilización de los criterios, para aplicar un régimen pensional determinado, en tanto, cuando a un particular le cobija un sistema o régimen de pensión específico, su aplicabilidad debe ser íntegra, en el sentido que se aplique todas las disposiciones que en éste se consigne.**

Igualmente, se precisa que al serle aplicables al actor las normas previstas en la Ley 33 de 1985, se tiene que, a *contrario sensu* de lo manifestado por la entidad demandada, la valoración liquidatoria, de cara a la inclusión de estos factores, permite concluir, que el régimen pensional dispuesto por esta ley, es más favorable, para los intereses del actor<sup>36</sup>.

Tampoco es de recibo, que en la Resolución No. RDP 031469 del 16 de octubre de 2014<sup>37</sup>, se señale que el peticionario renunció al régimen de la Ley 33 de 1985 por lo que se procedió a revocar las resoluciones No 31438 del 07 de noviembre de 2002, No 14488 del 18 de mayo de 2005 y No 62012 del 12 de diciembre de 2006 y reconocer la pensión de vejez del peticionario de conformidad con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pues, cierto es, que el derecho pensional es irrenunciable y su reconocimiento atiende al régimen más favorable que le pueda serle aplicable, por virtud de la ley y no por manifestación del interesado.

---

*aplicable lo consagrado en el artículo 17 de la Ley 10 de 1990, al encontrarse vinculado antes de la vigencia de la mencionada ley a las entidades del sector salud". Cfr. Tribunal Administrativo de Sucre. Radicación 70-001-33-33-008-201400023-01. Demandante: IVÁN DE JESÚS FAYAD PÉREZ. Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL "UGPP".*

<sup>36</sup> Según la liquidación realizada por la Contadora de este Tribunal y que asume como cierta esta Sala, la base pensional del actor, atendiendo la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicio (abril 2001 – abril 2002), corresponde a la suma de \$892.844,29. Mientras que en la Resolución No. 21038 de mayo de 2008, la cuantía pensional arroja un valor de \$826.628,83.

<sup>37</sup> Reverso folio 20, cuaderno de primera instancia.

Luego entonces, la decisión de primera instancia debe ser confirmada, pero no por ser el demandante beneficiario del régimen de transición previsto en el art. 36 de la Ley 100 de 1993, sino porque le son aplicables las disposiciones previstas en la Ley 33 de 1985 de manera directa, al encontrarse cobijado dentro de este régimen pensional y haber alcanzado su derecho antes de la vigencia de la ley 100 de 1993.

En razón de lo antes anotado, esta Colegiatura considera, que acertó el A-quo en declarar la nulidad de los actos administrativos acusados, en lo que respecta a la reliquidación pensional, ya que los mismos, no tuvieron en cuenta la normatividad y precedente jurisprudencial señalado, pues, la pensión, debió ser liquidada **en cuantía del 75% del promedio de los factores salariales y demás sumas de dinero, que reciba el trabajador como contraprestación directa de sus servicios, percibidos durante el último año de servicios**, indicándose, que lo afirmado, a su vez, debe ser conteste con el régimen pensional aplicable al demandante, en los términos a que se hizo alusión.

En ese orden, dando respuesta al primer planteamiento jurídico propuesto, se avizora que la **UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES "UGPP"**, debe liquidar la pensión de jubilación del demandante, incluyendo además de la asignación básica, los factores salariales devengados en el último año de servicios, como lo es la *bonificación por servicios prestados, prima de servicio, prima de vacaciones, y prima de navidad*, con la salvedad que, si sobre dichos factores no se han hecho aportes, la entidad podrá **compensarlos**, cuando realice el pago de las respectivas mesadas.

De otro lado, en consideración a la **condena en costas y agencias en derecho** impuesta por el A quo, se estima, que la misma corresponde a un régimen objetivo, conforme al novedoso parámetro establecido en el artículo 188 del CPACA, de modo que, por el solo hecho de haber prosperado en su totalidad, las pretensiones de la demanda y por tanto, resultar vencido en el proceso, la UGPP demandada, debe soportar la carga impositiva de asumir las costas y agencias en derecho que el Juez considere,

en consecuencia, al estar dicha imposición de esa carga, dentro de un régimen objetivo y estar en cabeza, en este caso, del vencido en la controversia, el Juez, no tiene la necesidad de realizar mayores elucubraciones, en donde se analicen las circunstancias subjetivas del vencido procesalmente, para detectar la procedencia o no de esa carga.

En consecuencia, se tendrá por no prosperó, el cargo esbozado en el recurso de alzada, tendiente a que se le exonere a la demandada, de la condena en costas impuesta en primera instancia, de ahí, que no hay lugar a revocar la decisión recurrida, en tal sentido.

### **3. CONDENA EN COSTAS. SEGUNDA INSTANCIA**

En virtud de lo anterior, siendo consecuentes con lo dispuesto en los numerales 1° 2° y 3° del artículo 365 del Código General del Proceso, se condenará en costas a la parte demandada y se ordenará su liquidación, de manera concentrada, por el *A quo*, de conformidad con lo preceptuado en el Art. 366 de la norma referenciada, disponiendo así mismo, lo concerniente a las agencias en derecho, de ambas instancias.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: ACEPTAR** el impedimento formulado por la Dra. SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA, conforme lo anotado.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** la sentencia adiada 19 de enero de 2017, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Sincelejo, de conformidad con las razones señaladas en la parte motiva de esta decisión.

**TERCERO: CONDENAR** en costas de segunda instancia a la parte demandada. En firme la presente providencia, por el *A quo*, de manera concentrada, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente, de conformidad con lo preceptuado en el Art. 366 C. G. del P.

**CUARTO:** Ejecutoriado este proveído, envíese el expediente al Juzgado de origen para lo de su resorte. **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**  
Aprobada en sesión de la fecha, Acta No. 00223/2017

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS**

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**  
(Con impedimento aceptado)