

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
**MAGISTRADA PONENTE DRA. BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**

Neiva, quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020)

<b>Ref. Expediente</b>	<b>:</b>	<b>41 001 23 33 000-2017-000576-00</b>
<b>Demandante</b>	<b>:</b>	<b>ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES</b>
<b>Demandado</b>	<b>:</b>	<b>MERCEDES QUINTERO DÍAZ y OTRO</b>
<b>Asunto</b>	<b>:</b>	<b>RECONOCIMIENTO PENSIÓN</b>
<b>Acta</b>	<b>:</b>	<b>26</b>

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – LESIVIDAD**  
**SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala a emitir sentencia de primera instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en lesividad promovido por la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, contra la señora Mercedes Quintero Díaz y Medimás EPS.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Demanda**

**1.1. Pretensiones**

La Administradora Colombiana de Pensional – Colpensiones, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad consagrado en el artículo del 138 CPACA, presentó demanda

contra la señora Mercedes Quintero Díaz y Medimás EPS, con el fin que se acceda a las siguientes pretensiones<sup>1</sup>:

*"PRIMERO: Que se declare la Nulidad de las Resoluciones GNR 128998 del 15 de abril de 2014 y GNR 306716 del 02 de septiembre de 2014, proferidas por la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES mediante los cuales esta entidad reconoció la pensión de vejez y resolvió un recurso de reposición en el sentido de conceder la prestación liquidándola con los factores salariales devengados durante el último año de servicios deben ser revocadas, en cuantía de \$3.383.134 a la cual se le aplicó un ingreso base de liquidación de \$4.510.845, una tasa de remplazo del 75%, bajo la ley 33 de 1985 y 1.828 semanas cotizadas.*

*SEGUNDO: Que se declare la Nulidad de las Resoluciones GNR 128998 del 15 de abril de 2014 y GNR 306716 del 2 de septiembre de 2014 proferida por la la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, ordenó el ingreso a nómina y reliquidó la pensión de vejez a la señora Mercedes Quintero Díaz, con un total de 1.828 semanas de cotización, conforme a la Ley 33 de 1085, en cuantía de \$3.383.134 a la cual se le aplicó un ingreso base de liquidación de \$4.510.845, una tasa de remplazo del 75%.*

*TERCERO: Que se declare las Resoluciones GNR 128998 del 15 de abril de 2014 y GNR 306716 del 2 de septiembre de 2014, proferida por la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES ordenó el ingreso a nómina y reliquidó la pensión de vejez a la señora Mercedes Quintero Díaz (sic)*

*Los anteriores actos administrativos resultan contrarios al ordenamiento jurídico, toda vez que para el reconocimiento de la prestación con la Ley 33 de 1985, se debe tener en cuenta los tiempos y los factores salariales cotizados única y exclusivamente por entidades públicas, sin que sea posible sumar salarios y factores salariales de la entidades públicas y privadas; una vez reliquidada la prestación se observa que se sumaron ambos factores (públicos y privados) lo que no está ajustado a derecho lo dispuesto y liquidado en las Resoluciones GNR 268404 de 25 de julio de 2014, GNR 311943 de 13 de octubre de 2015, GNR 405110 del 12 de diciembre de 2015.*

*CUARTO: Con base en lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la señora Mercedes Quintero Díaz a favor de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, la devolución de lo pagado por la reliquidación de la vejez a partir de la fecha de inclusión en nómina de pensionados de las Resoluciones GNR 128998 del 15 de abril de 2014 y GNR 306716 del 02 de septiembre de 2014, hasta que se ordene la suspensión provisional o se declare su nulidad y los valores producto del reconocimiento ordenado anteriormente.*

*QUINTO: A título de restablecimiento del derecho se ordene a la Entidad Promotora de Salud en este caso, SALUDCOOP EPS SA, favor de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, el reintegro de*

---

<sup>1</sup>Folios 5 y 6.

*los valores girados por concepto de salud a favor de la señora Mercedes Quintero Díaz desde la fecha de inclusión en nómina de pensionados de las Resoluciones GNR 128998 del 15 de abril de 2014 y GNR 306716 del 02 de septiembre de 2014, hasta que se ordene la suspensión provisional o se ordene la suspensión provisional o se declare su nulidad.*

*SEXTO: Las sumas reconocidas a favor de la Administradora Colombiana de Pensiones, deberán ser indexadas o reconocer los intereses a que haya lugar, según el caso, con la finalidad de no causar un detrimento patrimonial a la entidad, teniendo en cuenta la pérdida del poder adquisitivo de la moneda”.*

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

La anterior solicitud se sustenta en los siguientes supuestos fácticos:

1.2.1. La señora Mercedes Quintero Díaz nació el 16 de septiembre de 1958.

1.2.2. La Entidad demandante mediante Resolución No. GNR 128998 del 15 de abril de 2014 reconoció una pensión de vejez a favor de la demandada en cuantía de \$3.383.134 en aplicación de la Ley 33 de 1985, con fecha de estatus pensional del 16 de septiembre de 2013 y efectividad del 1 de mayo de 2014.

1.2.3. Por medio de la Resolución No. GNR 306716 del 2 de septiembre de 2014, se resolvió el recurso de reposición presentado contra la anterior decisión, en el sentido de incrementar la cuantía pensional a \$3.445.268, teniendo en cuenta los factores salariales devengados en el último año de servicio.

1.2.4. A través de la Resolución No. VPB 24261 del 13 de marzo de 2015 se resolvió el recurso de apelación en el sentido de ingresar en nómina la mesada pensional de la demandada, en aplicación de la Ley 797 de 2003.

1.2.5. Por medio de la Resolución No. GNR 280309 del 14 de septiembre de 2015 se negó la reliquidación pensional solicitada por la demandada.

---

<sup>2</sup> Folio 4 y 5.

1.2.6 A través de la Resolución No. GNR 56897 del 23 de febrero de 2016 nuevamente se negó la reliquidación pensional.

1.2.7 El 11 de mayo de 2016 la señora Mercedes Quintero Díaz solicitó la revocatoria de la Resolución No. GNR 56897 del 11 de mayo de 2016 y reiteró la petición de reliquidación pensional.

1.2.8 Mediante Resolución No. GNR 246001 de 2016 se negó la petición y además se indicó que el status pensional de la demandada se configuró el 16 de septiembre de 2013, por lo que no se puede aplicar el contenido de la Circular Interna No. 1 de 2013, en consecuencia tampoco se puede reconocer la pensión conforme a la Ley 33 de 1985.

### **1.3. Fundamentos de Derecho<sup>3</sup>**

La entidad demandante señaló como normas violadas la Constitución Política, Ley 100 de 1993, Acto Legislativo 01 de 2005, Ley 33 de 1985 y Decreto 758 de 1990.

El apoderado de la Entidad señaló que la acción de lesividad es aplicable cuando se advierte que la Administración expidió un acto administrativo particular que otorgó derechos a particulares, pero que es ilegal y lesivo a los intereses del Estado, pero que no puede revocar directamente debido a que no se reúnen los requisitos para hacer cesar sus efectos mediante el mecanismo de la revocatoria directa.

Manifestó que la seguridad social fue consagrada en la Constitución Política como un servicio público de carácter obligatorio y como un derecho irrenunciable, el cual está conformado por el sistema de seguridad en salud, sistema de riesgos profesionales y el sistema de pensiones, este último dividido entre el régimen de ahorro individual y el de prima media con prestación definida.

---

<sup>3</sup> Folios 8 a 15.

De otro lado, indicó que la demandada es beneficiaria del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por lo cual le asiste derecho a percibir la pensión de vejez con los requisitos establecidos en la norma anterior, sin embargo, **no cumplió con el tiempo público requerido en la Ley 33 de 1985, por lo tanto, no era acreedora de la pensión de jubilación.**

## **II. TRÁMITE PROCESAL**

### **2.1. Radicación, admisión y notificación de la demanda**

La demanda fue radicada el 1 de noviembre de 2017, correspondiéndole por reparto al presente Despacho (fl. 72), quien la admitió, a través de providencia del 24 de noviembre de 2017 (fl. 74), ordenando notificar a la parte accionada.

La diligencia de notificación personal se surtió en debida forma el 5 de diciembre de 2017 en las instalaciones de la Secretaría de la Corporación (fl. 79), igualmente se notificó a Medimás EPS y a la Procuraduría General de la Nación en la dirección electrónica para notificaciones judiciales de las entidades (fl. 80).

El apoderado judicial de Medimás EPS mediante escrito del 13 de diciembre de 2017 recurrió la anterior decisión, al señalar que no es sucesora procesal de la extinta Saludcoop EPS.

Por auto del 15 de agosto de 2019 (fls. 271 a 273) se resolvió no reponer el auto que admitió la demanda.

### **2.2.- Contestación de la demanda**

#### **2.2.1 Mercedes Quintero Díaz**

El apoderado de la demandada mediante escrito del 22 de marzo de 2018 (fls. 220 a 229), indicó que las personas cobijadas por el Régimen de Transición tienen derecho a que se les respete las condiciones establecidas en la normatividad anterior, esto es, la edad, el tiempo y el monto, que para los servidores públicos dichos requisitos están contenidos en las Leyes 33 de 1085 y 71 de 1988.

Señaló que el Consejo de Estado en sentencia del 4 de agosto de 2010 ordenó que las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 debían liquidarse con la totalidad de factores salariales percibidos en el último año de servicio.

Afirmó que la demandada cumplió con 15 años de servicio a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, por lo tanto, tenía derecho a ser pensionada con el régimen consagrado en la Ley 33 de 1085, por lo que en aplicación al principio de favorabilidad laboral, el IBL debe ser calculado con los factores devengados en el último año de servicio a favor de la Universidad Surcolombiana.

Adujo que el actuar de la entidad demandante fue ilegal, toda vez que *"a/ alterar el contenido de la vía gubernativa, siendo evidente que de no acceder a la reliquidación pensional, tenía al menos que decretarse la pensión en la porción definida en la Resolución GNR 128998 del 15 de abril de 2014, pues en la vía gubernativa no se había discutido la metodología para el cálculo del IBL, sino la inclusión de todos los factores salariales, lo que llevó a que al momento de resolverse la reposición se incrementaría aproximadamente \$150.000 pesos el valor de la mesada pensional. Dicha modificación se considera ilegal, por cuanto al resolver la vía gubernativa se hizo más gravosa la situación de la demandante"*.

### **2.2.2 Medimás EPS**

El apoderado de Medimás EPS S.A., por medio de escrito del 31 de octubre de 2019 (fls. 295 a 303) indicó que en virtud del literal c) numeral 1 del

artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 **no es posible efectuar el reembolso de sumas de dineros canceladas a particulares de buena fe**, por lo tanto, como la Entidad Promotora de Salud no intervino en los actos administrativos que se discuten, no es procedente realizar algún reembolso.

Agregó que sería el beneficiario de la pensión el responsable de efectuar los respectivos reintegros de los valores que haya cancelado la entidad de previsión, más no la entidad promotora de Salud.

Manifestó que existe falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la entidad no es la sucesora de las ya extintas Saludcoop EPS y Cafésalud EPS.

### **2.3.- Audiencia inicial**

A través de providencia de 3 de octubre de 2019 (fl. 278) se fijó fecha y hora para llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, la cual se llevó a cabo el día 6 de diciembre de 2019 a las 11:46 am.

En el acta de la audiencia inicial (fls. 460 a 468) se dejó constancia que se saneó el proceso en el sentido de tener como demandada la Resolución No. VPB 24261 del 13 de marzo de 2015, pues dicho acto administrativo reliquidó la pensión de jubilación del demandado.

Luego, se declaró no probada la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por Medimás EPS S.A y no se encontró alguna de oficio por estudiar.

Acto seguido, se fijó el litigio a partir de los presupuestos fácticos de la demanda y su contestación, delimitando el problema jurídico en establecer si *"Dilucidar si por los cargos enunciados en la demanda, se encuentra afectada de nulidad la Resolución No. GNR 128998 del 15 de abril de 2014; la Resolución No. GNR 306716 del 2 de septiembre de 2014; y la Resolución No. VPB 24261 del 13 de marzo de 2015, actos proferidos por COLPENSIONES.*

*En consecuencia, deberá determinarse si tales decisiones desconocieron la normatividad aplicable a la señora Mercedes Quintero Díaz, en el sentido que para la liquidación de la pensión de la demandante se debían tener en cuenta los tiempos y factores salariales cotizados única y exclusivamente por entidades públicas, o como lo señala la entidad demandante, sin que fuera posible sumar los conceptos cotizados por servicios prestados a entidades públicas y privadas. En caso afirmativo, deberá establecerse si hay lugar o no a devoluciones de lo ya pagado y de los descuentos en aportes a salud”.*

Posteriormente, se dispuso tener como prueba los documentos allegados con la demanda y su contestación, sin que las partes solicitaran pruebas adicionales, tampoco se decretó alguna de oficio.

En consecuencia, al no tener pruebas pendientes por practicar el despacho sustanciador, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 181 del C.P.A.C.A., decidió prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y concedió a las partes el término de 10 días para que presentaran sus alegatos de conclusión.

## **2.5.- Alegatos de conclusión**

El apoderado de la entidad demandante mediante escrito del 19 de diciembre 2019 (fls. 469 a 471) reiteró los argumentos expuestos en el concepto de violación de la demanda.

Medimas EPS S.A a través del memorial del 14 de enero de 2020 (fls. 472 a 475) enfatizó la falta de legitimación material en la causa y en la improcedencia del reembolso de los dineros consignados al sistema en salud.

La demandada y el Ministerio Público guardaron silencio.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **3.1. Competencia**

Esta Sala es competente para conocer del presente asunto de conformidad con lo señalado en el artículo 152, numeral 2 y en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que se trata de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, cuya cuantía fue estimada en más de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a la fecha de presentación de la demanda.

De otra parte, la Sala advierte que en el presente caso no se encuentra reparo alguno en lo que tiene que ver con la oportunidad de la presentación de la demanda, el cumplimiento del requisito de procedibilidad y la legitimación de hecho en la causa de las partes, en consecuencia, se procederá a abordar el estudio de fondo del asunto, teniendo en cuenta las pretensiones de la demanda, así como las excepciones y argumentos de defensa de la parte demandada.

### **3.2.- Planteamiento del caso**

En el caso objeto de estudio, la entidad actora pretende la nulidad de las Resoluciones Nos. GNR 128998 del 15 de abril de 2014, GNR 306716 del 02 de septiembre de 2014 y VPB 24261 del 13 de marzo de 2015, por medio de las cuales se reconoció la pensión y se reliquidó a favor de la señora Mercedes Quintero Díaz, respectivamente, al indicar que no es procedente reconocer la pensión con tiempos ni factores de índole privado; a título de restablecimiento del derecho solicita que se condene a las demandadas a reintegrar las sumas de dinero canceladas en virtud de la pensión reconocida, además de lo cancelado como aportes al sistema de salud.

Por su parte, la señora Mercedes Quintero Díaz señaló que es beneficiaria del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y que le asiste el derecho a que su pensión sea recocida con todos los factores salariales percibidos en el último año de servicio de conformidad con la Ley 33 de 1985.

De otro lado, Medimás EPS S.A manifestó que es improcedente el reembolso de los dineros cancelados al sistema de seguridad en salud, en virtud del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

### **3.3.- Problema jurídico**

Conforme a las precisiones hechas en precedencia, el problema jurídico en el presente caso consiste en determinar, si los actos administrativos acusados adolecen de falsa motivación al reconocer y liquidar la pensión de la señora Mercedes Quintero Díaz con sujeción a la Ley 33 de 1985, teniendo en cuenta tiempos y factores de índole privado.

En caso positivo, si hay lugar a condenar a las demandadas a reintegrar las sumas canceladas a título de mesada pensional en forma indexada desde el momento de efectividad del derecho pensional y los aportes al sistema de salud, respectivamente.

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Sala desarrollará el siguiente orden metodológico: i) hechos probados; ii) Normatividad aplicable y; iii) análisis del caso concreto.

### **3.4.- Hechos probados**

Los medios probatorios documentales obrantes en el expediente aportados en copia simple serán valorados acogiendo el criterio jurisprudencial del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>4</sup>, pues no fueron objeto de tacha.

Por medio de la prueba documental aportada con la demanda encuentra la Sala acreditado en lo que resulta relevante para el estudio del recurso, lo siguiente:

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sentencia de Unificación de 28 de agosto de 2013, proceso No. 05001-23-31-000-1996-00659-01, Consejero Ponente Dr. Enrique Gil Botero.

- La señora Mercedes Quintero Díaz nació el 16 de septiembre de 1958 (CD fl. 171).
- La señora Mercedes Quintero Díaz laboró al servicio de la Universidad Surcolombiana en calidad de empleada pública desde el 16 de abril de 1977 hasta el 31 de diciembre de 2014, devengando en su último año de servicio: asignación básica, prima técnica, prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad, bonificación por servicios prestados y vacaciones (fl. 230).
- A través de la Resolución No. GNR 128998 del 15 de abril de 2014 la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES reconoció pensión de vejez a la señora Mercedes Quintero Díaz, al considerar que cumplió con los requisitos establecidos en la Ley 33 de 1985, en consecuencia, estableció la mesada pensional en \$3.383.134, efectiva a partir del 1 de mayo de mayo de 2014, la cual se derivó del promedio de las cotizaciones efectuadas en el último año de servicio (fls. 19 a 24).
- Por medio de la Resolución No. GNR 306716 del 2 de septiembre de 2014 se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la anterior decisión, en el sentido de reliquidar la pensión de la demandada, al aumentar su cuantía en \$3.445.268, por incluir los factores salariales de asignación básica, bonificación por servicios prestados, vacaciones y prima técnica devengados en el último año de servicio (fls. 25 a 30).
- A través de la Resolución No. VPB 24261 del 13 de marzo de 2015 se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo que reconoció la pensión, en el sentido de modificar la mesada pensional disminuyéndola a \$2.661.267, pues el IBL se calculó con el promedio de las cotizaciones realizadas en los últimos 10 años de servicio y sobre los factores salariales enlistados en el Decreto 1158 de 1994, aplicando una tasa de remplazo del 77.72% en virtud de la Ley 797 de 2003 por favorabilidad (fls. 32 a 38).
- El 12 de junio de 2015 la señora Mercedes Quintero Díaz solicitó a COLPENSIONES la revocatoria de la anterior decisión y solicitó que se

mantuviera la forma de liquidación dispuesta por la entidad en el acto de reconocimiento pensional (CD fl. 171)

- Por medio de la Resolución No. GNR 280309 del 14 de septiembre de 2015 se negó lo peticionado, al argumentar que el IBL no es un asunto sometido a transición, en consecuencia la pensión se debe liquidar conforme lo describe la Ley 100 de 1993 (fls. 39 a 47).

- El 14 de septiembre de 2015 la demandada señora Mercedes Quintero Díaz solicitó la reliquidación de la pensión con la totalidad de factores salariales devengados en el último año de servicio, solicitud que se negó a través de la Resolución No. GNR 56897 del 25 de febrero de 2016 (fls. 48 a 53).

- El 11 de marzo de 2016 la señora Mercedes Quintero Díaz solicitó nuevamente la reliquidación de la pensión, petición que fue resuelta mediante la Resolución No. GNR 246001 del 22 de agosto de 2016, en el sentido de reliquidar la pensión como se había realizado al inicio de la actuación administrativa, al considerar que mediante la Resolución VPB 24261 del 13 de marzo de 2015 se había desmejorado la situación particular de la señora Mercedes Quintero Díaz sin su autorización, en consecuencia, nuevamente fijó la mesada pensional en \$3.445.268 para el año 2014 (fls. 52 a 63).

### **3.5. Marco Normativo**

#### **3.5.1. Del régimen general de pensiones de la Ley 100 de 1993 y el régimen de transición en materia pensional:**

A través de la Ley 100 de 1993 se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, cuyas disposiciones, en materia pensional, entraron en vigencia el 1º de abril de 1994, y a más tardar el 30 de junio de 1995 en relación con los servidores públicos del nivel territorial, como lo señala el artículo 151 de la misma norma:

*"ARTÍCULO 151. VIGENCIA DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES. EI*

*Sistema General de Pensiones previsto en la presente Ley, regirá a partir del 1o. de Abril de 1.994. No obstante, el Gobierno podrá autorizar el funcionamiento de las administradoras de los fondos de pensiones y de cesantía con sujeción a las disposiciones contempladas en la presente Ley, a partir de la vigencia de la misma.*

*PARÁGRAFO. El Sistema General de Pensiones para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital, entrará a regir a más tardar el 30 de junio de 1.995, en la fecha que así lo determine la respectiva autoridad gubernamental”.*

El artículo 21 de esta Ley, señaló el Ingreso Base de Liquidación de las pensiones allí contempladas, en los siguientes términos:

*"ARTÍCULO 21. INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN. Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta ley, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si este fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.*

*Cuando el promedio del ingreso base, ajustado por inflación, calculado sobre los ingresos de toda la vida laboral del trabajador, resulte superior al previsto en el inciso anterior, el trabajador podrá optar por este sistema, siempre y cuando haya cotizado 1250 semanas como mínimo”.*

A su vez, el Decreto 1158 de 1994, en su artículo 1º, modificó el Decreto 691 de 1994 y estableció los factores que servirían de base para las cotizaciones de los servidores públicos al sistema general de pensiones, así:

*"ART. 1º—El artículo 6º del Decreto 691 de 1994 quedará así: "Base de cotización.*

*El salario mensual base para calcular las cotizaciones al sistema general de pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:*

- a) La asignación básica mensual;*
- b) Los gastos de representación;*
- c) La prima técnica cuando sea factor de salario;*
- d) Las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario;*
- e) La remuneración por trabajo dominical o festivo;*
- f) La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna, y*
- g) La bonificación por servicios prestados”.*

No obstante, el artículo 36 de la citada Ley 100 de 1993 estableció que la

edad para acceder a la pensión, el tiempo de servicio o número de semanas cotizadas y el monto de la pensión para quienes al entrar en vigencia el sistema tuvieran 35 años o más de edad si son mujeres o 40 años o más de edad si son hombres o 15 años de servicios, serían los establecidos en el régimen anterior al cual se encontraban afiliados, además, el inciso tercero del mismo artículo dispuso que el ingreso base para liquidar las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición, que al entrar en vigencia la ley les faltare menos de diez años para adquirir el derecho, sería el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta o, el cotizado en todo el tiempo si éste fuese superior.

En efecto, la norma en mención dispuso:

**"ARTÍCULO 36. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.** *La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014\*, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.*

*La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley.*

*El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE".*

Posteriormente, se expidió el Acto Legislativo 01 de 2005, el cual adicionó el artículo 48 de la Constitución Política, y en su parágrafo transitorio 4º estableció que el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 no se extendería más allá del 31 de julio de 2010, excepto para quienes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo tuviesen más de 750 semanas cotizadas, a quienes se les mantendría dicho régimen hasta el año 2014.

Ahora bien, en el caso de los empleados públicos beneficiarios del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el régimen pensional anterior que les resulta aplicable, por regla general, es el contenido en la Ley 33 de 1985, cuyo artículo 1° establece:

**"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 (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".*

Por su parte, el artículo 3° de la citada Ley 33 de 1985, modificado por el artículo primero de la Ley 62 del mismo año señaló los factores salariales que se deberían tener en cuenta para efectos de liquidar las pensiones de jubilación de los empleados públicos, así:

*"Todos los empleados oficiales de una entidad afiliado 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 para 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; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día 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".*

Al respecto, el órgano de cierre de esta jurisdicción, en Sentencia de Unificación de 04 de agosto de 2010, proferida dentro del proceso con número de radicación 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09), con ponencia del Consejero Víctor Hernando Alvarado Ardila consideró que, en virtud de los principios de favorabilidad, de primacía de la realidad sobre las formalidades y de progresividad, las pensiones de jubilación de los beneficiarios del régimen de transición a quienes se les aplica la Ley 33 de 1985, deben ser liquidadas con base en el 75% de todos los factores salariales devengados por el empleado durante su último año de servicios, incluyendo todas aquellas sumas que éste reciba de manera regular y

periódica como retribución directa por su labor, con excepción de aquellas sumas a las que el legislador expresamente les haya restado carácter salarial. Igualmente precisó que el IBL contiene el monto de la pensión, entendido como tasa de remplazo y el promedio de los factores devengados en un tiempo determinado.

La tesis fue reiterada en sentencia de Unificación del 25 de febrero de 2016<sup>5</sup>, pues señaló que *“el régimen de transición no hace excepción respecto de los factores base de liquidación de la pensión ni de la forma de liquidar la misma, toda vez que como lo dispone el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el monto de la pensión para sus beneficiarios es el establecido en las normas anteriores a su entrada en vigencia, entendiéndose por monto no sólo el porcentaje de la pensión, sino la base de dicho porcentaje”*, por lo tanto, concluyó que el IBL deberá ser liquidado conforme a la norma anterior, además que los factores a incluir en la mesada son todos aquellos que se consideran salario y hayan sido devengados por el trabajador.

No obstante lo anterior, el mismo Consejo de Estado, en **sentencia de Unificación proferida el 28 de agosto de 2018** modificó su postura en torno a la interpretación del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 **y a la aplicación del régimen pensional de la Ley 33 de 1985**, pues acogió la tesis establecida por la Corte Constitucional en sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, esto es, i) que el IBL no es una circunstancia sometida a transición, ii) que el monto solo hace relación a la tasa de remplazo, la cual se debe establecer en la norma anterior y iii) que la mesada pensional se debe liquidar con base en las cotizaciones realizadas.

Por lo anterior, el órgano de cierre estableció como **regla de unificación** que *“El Ingreso Base de Liquidación del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarios del mismo que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985”*, y como **subreglas** que **i)** la liquidación de la pensión para quienes

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de Unificación de 25 de febrero de 2016, Consejero Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve, expediente: 25000-23-42-000-2013-01541-01(4683-13).

se encuentren incluidos en aquella, debe realizarse bajo las condiciones previstas a cabalidad por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y **ii)** que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.

Al respecto la Sala Plena del Consejo de Estado, indicó:

*"92. De acuerdo con lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sienta la siguiente **regla jurisprudencial: "El Ingreso Base de Liquidación del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarios del mismo que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985".***

*93. Para este grupo de beneficiarios del régimen de transición y para efectos de liquidar el IBL como quedó planteado anteriormente, el Consejo de Estado fija las siguientes subreglas:*

*94. **La primera subregla es que para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es: Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.***

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

*95. La Sala Plena considera importante precisar que la regla establecida en esta providencia, así como la primera subregla, no cobija a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pues fueron exceptuados del Sistema Integral de Seguridad Social por virtud del artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y su régimen pensional está previsto en la Ley 91 de 1989. Por esta razón, estos servidores no están cobijados por el régimen de transición.*

*96. **La segunda subregla es que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.***

(...)

**101. A juicio de la Sala Plena, la tesis que adoptó la Sección Segunda de la Corporación, en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, según la cual el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 no señalaba en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos estaban simplemente enunciados y no impedían la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicio, va en contravía del principio de solidaridad en materia de seguridad social. La inclusión de todos los factores devengados por el servidor durante el último año de servicios fue una tesis que adoptó la Sección Segunda a partir del sentido y alcance de las expresiones "salario" y "factor salarial", bajo el entendido que "constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios" con fundamento, además, en los principios de favorabilidad en materia laboral y progresividad; sin embargo, para esta Sala, dicho criterio interpretativo traspasa la voluntad del legislador, el que, por virtud de su libertad de configuración enlistó los factores que conforman la base de Liquidación pensional y a ellos es que se debe limitar dicha base.**

**102. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo considera que el tomar en cuenta solo los factores sobre los que se han efectuado los aportes, no afecta las finanzas del sistema ni pone en riesgo la garantía del derecho irrenunciable a la pensión del resto de habitantes del territorio colombiano, cuya asegurabilidad debe el Estado, en acatamiento de los principios constitucionales de universalidad y eficiencia.**

*103. Por el contrario, con esta interpretación (i) se garantiza que la pensión de los beneficiarios de la transición se liquide conforme a los factores sobre los cuales se ha cotizado; (ii) se respeta la debida correspondencia que en un sistema de contribución bipartita debe existir entre lo aportado y lo que el sistema retorna al afiliado y (iii) se asegura la viabilidad financiera del sistema.(...)." Se resalta.*

Además, precisó que los efectos de la unificación se realizaría de forma retroespectiva, *"disponiendo que las reglas jurisprudenciales que se fijaron en este pronunciamiento se aplican a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias; salvo los casos en los que ha operado la cosa juzgada que, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables".*

Teniendo en cuenta lo anterior, en relación con la liquidación de las pensiones de jubilación de los empleados públicos beneficiarios del régimen de transición consagrado en la Ley 100 de 1993, debe tenerse en cuenta el

criterio sentado por el Consejo de Estado en la citada sentencia de unificación proferida el 28 de agosto de 2018.

El carácter vinculante de las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado como órgano de cierre de esta jurisdicción, implica la obligatoriedad de su observancia, tanto para las autoridades administrativas como por las judiciales, de conformidad con lo señalado en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011<sup>6</sup>.

En consecuencia, como se indicó, esta Sala considera que las pensiones de jubilación de los empleados públicos beneficiarios del régimen de transición consagrado en la Ley 100 de 1993, a quienes se les aplica el régimen pensional consagrado en la Ley 33 de 1985, se deben liquidar conforme a las reglas expuestas en la citada sentencia de unificación, así:

**a) En cuanto al periodo de tiempo tenido en cuenta para la liquidación:**

- Si faltaban menos de 10 años para adquirir el derecho a la pensión, a la entrada en vigencia de la Ley 100, el ingreso base de liquidación será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.
- Si les faltaban más de 10 años para ese momento, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor.

**b) En cuanto a los factores que sirven de base para liquidar la**

---

<sup>6</sup> “ARTÍCULO 10. DEBER DE APLICACIÓN UNIFORME DE LAS NORMAS Y LA JURISPRUDENCIA. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas”.

**pensión:**

Los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos expresamente señalados en el Decreto 1158 de 1994, reglamentario de la Ley 100 de 1993, sobre los cuales se hubiesen efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.

**3.6. Análisis del caso concreto**

Señala la entidad actora que los **actos administrativos acusados deben ser declarados nulos, porque reconocieron y liquidaron la pensión con aportes privados y públicos**, lo que consideró improcedente a la luz de la Ley 33 de 1985.

Así las cosas, se observa que la señora Mercedes Quintero Díaz es beneficiaria del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, toda vez que al 1 de abril de 1994 acreditó la edad de 35 años, pues, como se precisó en líneas anteriores nació el 16 de septiembre de 1958 (CD fl. 171).

Por lo anterior, le asistía derecho a la señora Mercedes Quintero Díaz a pensionarse mediante las reglas fijadas en la norma anterior, esto es, para los servidores públicos, los requisitos establecidos en la Ley 33 de 1985, la cual, señaló que se adquiere derecho al cumplir con 55 años de edad y 20 años de servicio de carácter público.

En ese orden de ideas, se probó que la señora Mercedes Quintero Díaz laboró como servidora pública en la Universidad Surcolombiana desde el 16 de abril de 1977 hasta el 31 de diciembre de 2014, es decir, un total de 37 años 8 meses y 15 días (fl. 230).

Conforme lo expuesto, la **Sala no observa que la demandada haya efectuado alguna cotización de origen privado**, como lo afirma la entidad actora, al contrario, está probado que la vida laboral de la señora

Mercedes Quintero Díaz se desarrolló como servidora pública, en consecuencia, cumplió con el requisito de tiempo exigido en la Ley 33 de 1985.

Por lo tanto, la Resolución No. GNR 128998 del 15 de abril de 2014 acertó en reconocer la pensión de la señora Mercedes Quintero Díaz teniendo en cuenta los requisitos exigidos en la Ley 33 de 1985, pues se reitera que cumplió con los 20 años de servicio públicos ordenados en la base normativa en cita.

Ahora bien, señala la Sala que las Resoluciones No. GNR 306716 del 2 de septiembre de 2014 y GNR 246001 del 22 de agosto de 2016 que reliquidaron la mesada pensional, conformaron el IBL con los factores salariales de asignación básica, bonificación por servicios prestados, vacaciones y prima técnica, percibidos en el último año de servicio, en atención a lo consagrado en el artículo 1 de la Ley 33 de 1985, el cual indicó que la pensión será equivalente *"al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el **último año de servicio.**"*

Sin embargo, se precisa que el Ingreso Base de liquidación no es una circunstancia sometida a transición, tal como lo adujo el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, por lo cual, la liquidación de la pensión debe realizarse conforme lo ordena la Ley 100 de 1993, esto es, con las cotizaciones señaladas en el Decreto 1158 de 1994 realizadas en los últimos 10 años de servicio.

Si bien la Resolución No. GNR 306716 del 2 de septiembre de 2014 liquidó la pensión de la señora Mercedes Quintero Díaz con la regla contemplada en la Ley 33 de 1985, esto es, con los factores salariales del último año de servicio, y no con lo establecido en la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta las cotizaciones de los últimos 10 años de servicio como lo precisó el Consejo de Estado, no se declarará la nulidad de los actos acusados por las siguientes razones:

La entidad demandante basó el cargo de nulidad en que los actos administrativos acusados reconocieron y liquidaron la pensión con sujeción a la Ley 33 de 1985 teniendo en cuenta aportes o tiempo privados, situación que ya fue analizada en precedencia, pero no hizo alusión a la forma de conformación del ingreso base de liquidación, por lo cual, como el apoderado de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, omitió exponer tal examen en el concepto de violación, no podrá la Sala afectar el derecho pensional de la demandante como garantía del derecho fundamental al debido proceso.

Respecto a la obligación que tiene la parte actora en exponer los argumentos sobre los cuales considera que el acto administrativo es ilegal, el Consejo de Estado precisó que *"la carga procesal de indicar las normas violadas y expresar el concepto de violación encuentra justificación constitucional, y delimita el marco en que el juez administrativo debe realizar la confrontación y verificar la legalidad del acto administrativo"*<sup>7</sup>.

Así las cosas, el concepto de violación es el marco en el cual el Juez debe realizar el estudio de legalidad, y solo podrá desconocer cuando observe la vulneración de algún derecho fundamental, en tal caso esta facultado para ampliar el respectivo estudio.

Como en el caso en concreto, se reitera, que solo se hizo alusión a la improcedencia de reconocer la pensión con aportes privados, no es dable declarar la nulidad de los actos que reconocimiento la pensión por realizar una indebida liquidación, respecto a la interpretación de la transición del IBL.

De otro lado, debe precisar la Sala que el apoderado judicial de la entidad actora demandó la actuación administrativa que inició con la Resolución No.

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección "B" Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve Bogotá, D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-25-000-2009-00077-00 (1091-2009)

GNR 128998 del 15 de abril de 2014 que reconoció la pensión de jubilación a la señora Mercedes Quintero Díaz y finalizó con la expedición de la Resolución No. VPB 24261 del 13 de marzo de 2015, la cual resolvió el recurso de apelación contra la primera y reliquidó la mesada conforme la Ley 100 de 1993.

Sin embargo, existe otra actuación administrativa iniciada a través de la petición de 11 de marzo de 2016, la cual culminó con la Resolución No. GNR 246001 del 22 de agosto de 2016, mediante la cual se reliquidó nuevamente la pensión de jubilación con el contenido del artículo 1º de la Ley 33 de 1985, la cual no fue demandada.

Para el caso en concreto, como existe otro acto administrativo que define la situación jurídica de la demandada y tiene estrecha relación con el restablecimiento solicitado en la presente demanda, esto es, la Resolución No. GNR 246001 del 22 de agosto de 2016, esta debió ser llamada al control de legalidad en esta Jurisdicción, ya que de no hacerlo se configura un vicio sustancial al momento de precisar las pretensiones del medio de control, pues es necesario demandar el conjunto de manifestaciones de la administración que niegan o reconocen el mismo derecho deprecado, por lo que se debió enjuiciar el acto administrativo que nuevamente liquidó la pensión de la señora Mercedes Quintero Díaz, esto es, la Resolución No. GNR 246001 del 22 de agosto de 2016, ya que creó una nueva situación jurídica diferente a la culminada en la Resolución No. VPB 24261 del 13 de marzo de 2015.

Esta tesis se ha sostenido desde antaño por la Órgano de cierre de esta jurisdicción, en sentencia del 19 de junio de 2008, Radicado 6336-05 Consejero Ponente Dr. Jesús María Lemos Bustamante, quien indicó:

*"La presentación de la demanda con estricta observancia de los requisitos legalmente establecidos constituye un presupuesto para entabrar la relación procesal de modo tal que viabilice la emisión de un pronunciamiento de fondo, favorable o no, sobre lo pretendido por el interesado al momento de ejercer el derecho de acción. Específicamente cuando lo pretendido es la declaratoria de nulidad de actos administrativos, la determinación con*

*exactitud y precisión de lo que se demanda exige la inclusión de todos aquellos actos que constituyan y contengan la totalidad de la voluntad de la Administración*

*Dicha exigencia obedece, entre otras razones, a la necesidad de mantener la coherencia y unidad entre los actos jurídicos que permanezcan vigentes en el ordenamiento jurídico luego de proferido un fallo judicial. **No se compadece con dicha finalidad la posibilidad de que, luego de emitida una sentencia, se mantengan incólumes actos administrativos contrarios a lo allí decidido. La consecuencia del incumplimiento de dicho requisito en la demanda, cuando no se ha observado al momento de su admisión, es la declaratoria de inepta demanda, lo que obliga al juez a inhibirse para conocer el fondo del asunto.***” – Resaltado por la Sala -

En ese orden de ideas, en gracia de discusión, si se declarará la nulidad de las Resoluciones No. GNR 128998 del 15 de abril de 2014 que reconoció la pensión, No. GNR 306716 del 2 de septiembre de 2014 que reliquidó la misma y No. VPB 24261 del 13 de marzo de 2015 que disminuyó la mesada pensional, aún permanecería vigente en el ordenamiento jurídico la Resolución No. GNR 246001 del 22 de agosto de 2016, la cual, nuevamente estableció una nueva fórmula de liquidación y que sería contraria a la decisión adoptada en sede judicial.

Lo anterior, teniendo en cuenta que de haberse expuesto en el concepto de la violación la forma de liquidación del IBL, se ordenaría realizarlo conforme a la Ley 100 de 1993, esto es, con el promedio de las cotizaciones realizadas en los últimos 10 años de servicio y según el Decreto 1158 de 1994, y en el ordenamiento jurídico estaría vigente la Resolución No. GNR 246001 del 22 de agosto de 2016, que fijó la cuantía de la mesada pensional con el promedio de la cotización efectuada en el último año de servicio y según la Ley 62 de 1985.

En consecuencia, no es posible declarar la nulidad de la primer actuación administrativa (en caso de que se hubieran expuesto argumentos relativos a la liquidación en el concepto de violación), ya que se mantendría incólumes actos administrativos contrarios a lo probablemente aquí decidido.

En suma, el problema jurídico se resolverá en el sentido de negar las pretensiones propuestas por COLPENSIONES, toda vez que se probó que la señora Mercedes Quintero Díaz cumplió con los 20 años de servicio público que exige la Ley 33 de 1985 para ser beneficiaria de la pensión de jubilación, si bien la liquidación efectuada no corresponde a la interpretación realizada por el Consejo de Estado en la sentencia del 28 de agosto de 2018, no se declarará la nulidad de los actos enjuiciados, puesto que el cargo de nulidad expuesto por la entidad demandante no se basó en la forma de liquidación de la pensión, sino en el reconocimiento por la calidad del aporte, además no se demandaron actos administrativos posteriores que definieron la actuación particular de la demandada, como lo es, la Resolución No. GNR 246001 del 22 de agosto de 2016 que reliquidó la pensión de jubilación.

#### **IV. COSTAS**

En relación con la procedencia de emitir condena en costas, es preciso señalar que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el legislador abandonó el criterio subjetivo que venía imperando en materia de condena en costas<sup>8</sup> para acoger, en principio, la valoración objetiva frente a su imposición, liquidación y ejecución, tal y como se advierte de lo dispuesto en el artículo 188 de dicho estatuto<sup>9</sup>, preceptiva que remite a las normas del Código General del Proceso, normativa que en su artículo 365<sup>10</sup> consagra los elementos que determinan la imposición de costas así: i) objetivo en cuanto a que toda sentencia decidirá sobre las costas procesales, bien sea para condenar total o parcialmente o, en su defecto, para abstenerse y ii) valorativo en el entendido de que el juez debe verificar que las costas se

---

<sup>8</sup> Erogaciones económicas que se constituyen en los gastos en que incurre una parte a lo largo del proceso en aras de sacar adelante la posición que detenta, tales como gastos ordinarios, cauciones, honorarios a auxiliares de la justicia, publicaciones, viáticos, entre otros; que encuadran en lo que se denomina expensas. Así mismo, se comprenden los honorarios del abogado, que en el argot jurídico son las agencias en derecho. (Artículos 361 y ss. CGP).

<sup>9</sup> "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."

<sup>10</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda- Subsección B, sentencia del 27 de enero de 2017, Radicación: 54001-23-33-000-2012-00053-01(2400-14), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter; Sección Cuarta, Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez, providencia del 21 de junio de 2018, radicación número: 05001-23-33-000-2012-00148-01(21898); Sección Cuarta, Consejero Ponente: Milton Chaves García, sentencia de 21 de junio de 2018, radicación número: 19001-23-33-000-2013-00442-01(22017); Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, providencia de 5) de julio 2018, radicación Número: 11001-03-15-000-2018-01606-00(Ac); providencia del 27 de enero de 2017, proferida dentro del expediente con radicación número: 54001-23-33-000-2012-00053-01(2400-14); providencia del ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018), radicación: 25000234200020120074201 (3695-2016)

causaron con el pago de gastos ordinarios y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso.

El artículo 365 del C.G.P. (Ley 1564 de 2012), señala las reglas para la determinación de la condena en costas, así:

"(...) 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva de desfavorablemente el recurso apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

(...) 3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará en costas al recurrente en las costas de segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas en ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

**(...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.**

(...)" (Resaltado por la Sala).

De lo anterior cabe resaltar que, según el citado numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), ***"Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación"***.

Ahora bien, en el presente caso, no habrá lugar a imponer condena en costas en contra de la parte demandante, como parte vencida en el proceso, toda vez que, en el expediente no observan elementos de prueba que demuestren o justifiquen que efectivamente se hayan ocasionado erogaciones por la parte demandada que hagan procedente dicha imposición de costas.

En efecto, al expediente no se allegaron medios de prueba que acrediten que con ocasión del presente proceso la parte demandada haya tenido que asumir gastos, o cualquier otra expensa susceptible de ser reconocida.

Tampoco se allegó contrato de prestación de servicios profesionales o algún otro documento que acredite la causación de agencias en derecho, razón por la cual, no resulta procedente la imposición de costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

**V. FALLA:**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia.

**TERCERO:** Una vez en firme la presente decisión, archívese el expediente y por Secretaría háganse las anotaciones de rigor.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se hace constar que la anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.



**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
Magistrada



**GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA**  
Magistrado



**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
Magistrado