



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

-SALA DE DECISIÓN 001 -

SENTENCIA No. 139

Popayán, treinta (30) de julio de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: Carlos Leonel Buitrago Chávez  
Radicación: 19001-33-31-006-2015-00087-01  
Demandante: Laura Edilma Diaz Villamarín  
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP-  
Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la Sentencia de 13 de febrero de 2017, mediante la cual el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, accedió a las pretensiones de la demanda.

## I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA, la fundamenta la parte actora así:

1.1 PRETENSIONES (fol. 1-2 c. ppal. 1)

Laura Edilma Díaz Villamarín, solicitó que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 00981 de 28 de enero de 2003, por medio de la cual la extinta Cajanal EICE, le reconoció y ordenó el pago de la pensión sin tener en cuenta el valor de todos los salarios y demás emolumentos devengados en el último año de servicios.<sup>1</sup>

Que se declare que la demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia, conforme a lo dispuesto en las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, 91 de 1989 y demás normas concordantes, esto es,

---

<sup>1</sup> En la etapa de saneamiento de la audiencia inicial, se integró como acto demandado la Resolución No. 19812 de 26 de abril de 2006, mediante la cual se negó reliquidación de la pensión gracia con la inclusión de todos los factores salariales.

con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el período comprendido entre el 26 de marzo de 2001 y el 25 de marzo de 2002.

Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene la reliquidación de la prestación teniendo como IBL el promedio mensual del salario devengado en el último año de prestación de servicio, incluyendo todos los factores salariales devengados en dicho período.

1.2.- Como HECHOS (fol. 2-3 c. ppal. 1), alegó los siguientes:

Que nació el 25 de marzo de 1952 y prestó sus servicios como docente en el departamento del Cauca por más de 40 años, entre el 16 de septiembre de 1973 y el año 2013.

Que cumplió con los requisitos legales para obtener la pensión gracia el 25 de marzo de 2002, la que le fue reconocida mediante Resolución No. 00981 de 28 de enero de 2003.

Que dicha prestación le fue liquidada únicamente con la asignación básica devengada en el último año antes de adquirir el derecho.

### 1.3. ARGUMENTOS JURÍDICOS

#### 1.3.1. NORMAS VIOLADAS:

- CONSTITUCIONALES: artículos 2, 13, 25, 48, 53, 58, 93 y 209.

- LEGALES: Leyes 57 de 1887, 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, 4ª de 1966, 33 de 1985, 62 de 1985 y 91 de 1989.

#### 1.3.2. CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

Que la actora le asiste derecho al reconocimiento y pago de la reliquidación de la pensión gracia conforme a las leyes mencionadas, es decir a percibir como IBL el promedio mensual del salario devengado en el último año de servicios, esto es, incluyendo todos los factores salariales devengados entre el 26 de marzo de 2001 y el 25 de marzo de 2002.

### 2. LA CONTESTACIÓN (fol. 39-47 c. ppal. 1)

La entidad se opuso a las pretensiones de la demanda, argumentando que había actuado conforme a Derecho, ya que se tuvieron en cuenta todos los factores anteriores a la adquisición del estatus de pensionada de la actora, conforme a las leyes 114 de 1943, 116 de 1928, 37 de 1933, 91 de 1989, 4ª de 1966, así como el Decreto 1743 de 1966.

Que la pensión gracia es una prestación de carácter especial que se reconoce teniendo en cuenta el 75% del salario promedio del año anterior al cumplimiento de los requisitos para ello. De manera que acceder a lo pretendido vulneraría el principio de razonabilidad del sistema presupuestal.

Que las normas que regulan esta prestación, no hacen referencia a los factores salariales sobre los cuales debe liquidarse, por lo que debe acudir al sistema general, es decir, a las leyes 33 y 62 de 1985. Por lo tanto, arguye, la UGPP no puede liquidar la pensión con factores que no están contenidos en esta legislación.

Propuso como excepciones las de inexistencia de la obligación demandada y cobro de lo no debido; ausencia de vicios de en el acto demandado y la de prescripción.

### 3. SENTENCIA APELADA (fol. 107 y ss. c. ppal. 1)

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, resolvió lo siguiente:

*PRIMERO. - Declarar nula parcialmente la Resolución No. 00981 del 28 de enero 2003 la nulidad total de la Resolución No. 19182 de 26 de abril de 2006, conforme las consideraciones que preceden.*

*SEGUNDO. - Como consecuencia de las declaraciones anteriores y a título de restablecimiento del derecho, ordenar a la UNIDAD DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL – UGPP a reliquidar y pagar LA PENSION GRACIA a la accionante señora LAURA EDILMA DIAZ VILLAMARIN, identificada con la C.C. No. 34.523.093 incluyendo en ésta todos los factores salariales devengados y certificados durante el año inmediatamente anterior a adquirir el status de pensionado, según consta en el certificado de salarios visible a folio 84 y 85 del expediente:*

*-ASIGNACIÓN BÁSICA  
-(1/12) PRIMA VACACIONAL  
-(1/12) PRIMA DE NAVIDAD*

*TERCERO. - DECLARAR PROBADA a solicitud de parte, la excepción de prescripción trienal de las mesadas pensionales, conforme la parte considerativa de esta providencia.*

*CUARTO. - Las sumas que se liquiden a favor de la accionante, serán actualizadas, mes a mes por cada mesada pensional por tratarse de pagos sucesivos, conforme al artículo 187 del C.P.A.C. A. aplicando la siguiente fórmula jurisprudencial:*

$$R = Rh \times \frac{I.P.C. (final)}{I.P.C. (inicial)}$$

*Donde R (renta) resulta de multiplicar el valor histórico (Rh) o lo dejado de percibir mes a mes, por la suma que resulte de dividir el IPC (final) certificado por el DANE*

*a la fecha de ejecutoria de la presente providencia, por el IPC vigente a la fecha en que debió efectuarse cada pago.*

*QUINTO. - Dar cumplimiento a los artículos 187 a 195 del C.P.A.C.A. Administrativo.*

*SEXTO. - Condenar en costas a cargo de la UNIDAD DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL- UGPP-y; a favor de la parte demandante beneficiaria de la condena. Por Secretaría liquidar las costas. Las agencias en derecho se tasan en el 0.5% por ciento de las pretensiones reconocidas en la sentencia. (...)*”.

Como fundamento de su decisión, expuso que, conforme al certificado de tiempo y servicios nro. 1456 emitido por la Secretaría Administrativa y Financiera de la Gobernación del Cauca, así como el registro civil de nacimiento, la actora cumplió, el 25 de marzo de 2002, los requisitos para acceder a la pensión gracia, señalados por los artículos 1° y 4° de la Ley 114 de 1913, esto es, 20 años de servicio y 50 de edad.

Que los factores salariales a incluir en la base de liquidación, corresponden a los devengados en el año inmediatamente anterior a adquirir el estatus, entre el 25 de marzo de 2001 y el 25 de marzo de 2002, esto es, asignación básica, prima vacacional y prima de navidad; estos dos últimos que no se habían incluido por la entidad demandada.

#### 4. LA APELACIÓN (fol. 117-121 *ib.*)

La parte demandada interpuso recurso de apelación. Solicitó la revocatoria del fallo de instancia y reiteró que no era procedente la reliquidación de la pensión gracia reconocida a la actora, ya que la entidad tuvo en cuenta todos los factores anteriores a la adquisición del estatus de pensionada de la actora, conforme a las leyes 114 de 1943, 116 de 1928, 37 de 1933, 91 de 1989, 4ª de 1966, así como el Decreto 1743 de 1966.

Que la pensión gracia es una prestación de carácter especial que se reconoce teniendo en cuenta el 75% del salario promedio del año anterior al cumplimiento de los requisitos para ello, pero con los factores salariales consagrados en las leyes 33 y 62 de 1985. De manera que, afirma, la UGPP no puede liquidar la pensión con factores que no están contenidos en esta legislación.

Que en el caso de mantenerse la decisión, se considere la reducción de la condena en costas impuestas por la primera instancia.

#### 5. ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA

Sólo la parte demandada intervino en esta oportunidad, a efectos de solicitar que la sentencia dictada en primera instancia fuera revocada. Reiteró los argumentos

de la apelación al considerar que su actuación estuvo conforme a Derecho, por lo que, además, debía revocarse la condena en costas (fol. 14-17 c. segunda instancia).

## 6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO (fol. 20-25 c. ppal. 2)

La representante de la Procuraduría ante esta Corporación solicitó la confirmación del fallo apelado. Argumentó que la actora tiene derecho a la reliquidación de su pensión con la inclusión de todos los factores salariales devengados y certificados durante el año inmediatamente anterior a adquirir el estatus de pensionada.

Que la entidad, al momento de liquidar la prestación, sólo tuvo en cuenta la asignación básica mensual, pero no incluyó la prima vacacional y la prima de navidad; factores que efectivamente devengó, tal y como se observa en el certificado de salarios que obra a folios 84 y 85 del expediente.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. LA COMPETENCIA

Esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra las sentencias de primera instancia dictadas por los Juzgados Administrativos del Circuito de Popayán, de conformidad con lo establecido en el artículo 153 del CPACA.

### 2. LA CADUCIDAD

Como quedó visto, en el presente asunto se reclama la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales se negó el reconocimiento de la reliquidación de la pensión gracia de la actora, con la inclusión de todos los factores devengados durante el último año de servicios.

Por ello, dado que el asunto versa sobre una prestación periódica, no resulta aplicable el fenómeno de caducidad en virtud de previsto en el artículo 164, numeral 1, literal “c” del CPACA.

### 3. PROBLEMA JURÍDICO

3.1. El Consejo de Estado ha reiterado que la competencia del *ad-quem* se encuentra estrictamente limitada a los argumentos que exponen las partes en el respectivo recurso de apelación; de suyo que no puede abarcarse un estudio completo o total del proceso, sino circunscribir su análisis a desatar los planteamientos señalados en la alzada.

Ello se armoniza con lo dispuesto en los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso, según los cuales el juez de segunda instancia debe limitarse a resolver sobre los cargos de la alzada.

3.2. Atendiendo al argumento de apelación, corresponde a la Sala determinar si tal y como se expuso en el fallo de instancia, la pensión reconocida a la demandante se debe reajustar con la inclusión de todos los factores salariales devengados durante el año anterior a la adquisición del status, o si, por el contrario, como se expuso en la alzada, ello no es viable de conformidad con las normas y jurisprudencia aplicables a la prestación.

#### 4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE AL RECONOCIMIENTO DE LA PRESTACIÓN

La pensión gracia se considera una prestación de carácter especial, otorgada a los docentes estatales territoriales como reconocimiento a su esfuerzo, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa.<sup>2</sup>

Con la Ley 114 de 1913, se reconoció dicha pensión a los maestros de escuelas primarias oficiales, que prestaran sus servicios en los departamentos o municipios y que cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 4º *ib.* en los siguientes términos:

*“Artículo 4º.- Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:*

- 1. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.*
- 2. (Derogado por la Ley 45 de 1931).*
- 3. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.*
- 4. Que observe buena conducta.*
- 5. (Derogado artículo 8 Ley 45 de 1931).*
- 6. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.”*

Con la Ley 116 de 1928, se incluyó como beneficiarios de la pensión gracia a los empleados y profesores de las Escuelas Normales y a los Inspectores de Instrucción Pública. Y con la Ley 37 de 1933, se hizo extensiva a los maestros que hubieran completado los servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

Ahora bien, con la entrada en vigor de la Ley 43 de 1975, se nacionalizó la educación primaria y secundaria que oficialmente venían prestando y asumiendo

---

<sup>2</sup>. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 24 de enero de 2019, C.P. Carmelo Perdomo Cueter; radicación número: 15001-23-33-000-2013-00778-01(2865-15).

financieramente los departamentos y municipios, redefiniéndose, entonces, la educación oficial como un servicio público a cargo de la Nación. Como consecuencia de esta transformación, ya no existirían diferencias salariales entre los distintos docentes del sector oficial.

Por su parte, el artículo 15, numeral 2°, literal a) de la Ley 91 de 1989, limitó la vigencia temporal del derecho al reconocimiento de la pensión gracia para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos legales, en los siguientes términos:

*“(…) Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la nación. (...)”* (Resalta la Sala)

En esa medida, y a partir de la interpretación de las normas aludidas, se comprende que el reconocimiento de la pensión gracia sólo procede a favor de los docentes territoriales y nacionalizados, que hayan prestado sus servicios en esa categoría por un tiempo no menor a 20 años, y que se hayan vinculado como tales antes del 31 de diciembre de 1980, sin que para el efecto sea viable sumar tiempos como docentes del orden nacional. Al respecto, el Consejo de Estado indicó sobre los requisitos para el reconocimiento de la prestación lo siguiente:

*“i) la inexistencia de derecho alguno a la pensión gracia para los docentes nacionales, como quiera que no fueron sujetos de su creación o previsión legal; ii) la vigencia del derecho a la pensión gracia para aquellos docentes territoriales o nacionalizados vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, siempre y cuando reúnan la totalidad de requisitos consagrados en la Ley para tal efecto; iii) la extinción de dicho beneficio para los docentes territoriales o nacionalizados vinculados por primera vez a partir del 31 de diciembre de 1980; como también, iv) la excepción en cuanto a la pensión gracia que permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional -pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación- en virtud de la Ley 91 de 1989, que es limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición, quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberán reunir en todo caso los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913 para hacer efectivo dicho beneficio. (...)”*<sup>3</sup>

Ahora, mediante fallo de unificación del 21 de junio de 2018, se aclaró que lo relevante para determinar la categoría del docente, es el nivel de la plaza que ocupa, es decir, si esta es territorial, nacionalizada, o nacional, sin que para el efecto sea considerable el origen de los recursos, toda vez que en el

---

<sup>3</sup>. Consejo de Estado, Sentencia del 19 de mayo de 2016; radicación No. 54001-23-33-000-2013-00336-01(4062-14); C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

ordenamiento jurídico colombiano existen competencias compartidas entre las entidades locales y nacionales para financiar la educación, de manera que a través de dicho criterio no se podía establecer su categoría. Así se indicó en el fallo aludido:

*“Respecto de las controversias relacionadas con el reconocimiento de pensión gracia, han de tenerse en cuenta las siguientes pautas jurisprudenciales :i) Los recursos del situado fiscal que otrora transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales, en vigencia de la Carta de 1886 y hasta cuando permanecieron en vigor en la Constitución de 1991, no obstante su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas exógenas. ii) Los entes territoriales son los titulares directos o propietarios de los recursos que les gira la Nación, provenientes del sistema general de participaciones, por asignación directa del artículo 356 de la Carta Política de 1991. iii) La financiación de los gastos que generaban los fondos educativos regionales no solo dependía de los recursos que giraba la Nación a las entidades territoriales por concepto del situado fiscal, sino que también correspondía a los entes locales destinar parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2.º, de la Ley 24 de 1988). iv) Así como los fondos educativos regionales atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados, resulta factible colegir de manera razonada que lo propio acontecía con algunas de las erogaciones salariales originadas por el servicio que prestaban los educadores territoriales, ya que los recursos destinados para tal fin provenían tanto de la Nación —situado fiscal— como de las entidades territoriales, y además, en uno y otro caso, el universo de esos recursos le pertenecía de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas exógenas y endógenas. v) Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la junta administradora del respectivo fondo educativo regional, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación. vi) Prueba de calidad de docente territorial. Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial. vii) Origen de los recursos de la entidad nominadora. Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias*



*provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas —situado fiscal— cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy sistema general de participaciones”.*

Por tanto, al margen de los recursos con los que se financie la plaza docente respectiva, ha de acreditarse, para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, que la persona ocupó un cargo de carácter territorial o nacionalizado, por un espacio de 20 años, con una vinculación de la misma categoría previa al 31 de diciembre de 1980, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos señalados en la Ley 114 de 1913.

Ahora bien, en lo que se refiere a la liquidación de esta pensión, si bien las leyes 33 y 62 de 1985, determinaron los requisitos de tiempo de servicio, edad y monto de la pensión de jubilación de los servidores públicos<sup>4</sup>, lo cierto es que el inciso 2.º del referido artículo 1.º de la Ley 33 de 1985, señaló que “*No quedan sujetos a esta regla general los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la Ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones*”. De manera que, los aspectos previstos para el régimen general de pensiones, no resultan aplicables a la pensión gracia, ya que esta comporta una prestación especial que cuenta con una normativa específica respecto de su liquidación.

Sobre el particular, el Consejo de Estado, en Sentencia de 12 de julio de 2012, reiterada, entre otras, en las sentencias de 24 de enero<sup>5</sup>, 14 de febrero<sup>6</sup> y 15 de octubre de 2019<sup>7</sup>, explicó lo siguiente:

*“Ahora, si se tiene en cuenta que la pensión gracia, no obstante estar a cargo del Tesoro Nacional se causa sin que se requieran aportes a ésta, mal podría liquidarse con base en el valor de los aportes realizados durante el último año de servicios, en tanto estos resultan inexistentes frente a dicha prestación.*

*(...)*

*Al respecto, resulta claro que la excepción analizada anteriormente, consagrada en la Ley 33 de 1985, impide la aplicación de las disposiciones generales allí contenidas frente a la liquidación pensional de la pensión aludida, por lo que se habilita la observancia de lo dispuesto en éste sentido en el régimen anterior contenido en la Ley 4ª de 1966 y en su Decreto Reglamentario - 1743 de 1966-*

---

<sup>4</sup> “ARTÍCULO 1º: 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.”

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 24 de enero de 2019, C.P: Carmelo Perdomo Cuéter, radicación número: 47001-23-33-000-2014-00088-01(3208-16).

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia 14 de febrero de 2019, C.P: Carmelo Perdomo Cuéter, radicación número: 13001-23-31-000-2011-00443-01(3354-14).

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia 15 de octubre de 2019, C.P: Carmelo Perdomo Cuéter, radicación número 47001-23-33-000-2014-00237-01(3803-15)

*referenciados inicialmente, ya que no discriminó ni excluyó de su aplicación pensión alguna de las percibidas por los servidores oficiales. Así, la pensión gracia al tenor de estas disposiciones debe liquidarse en la forma allí señalada, esto es, tomando como base el promedio mensual de los salarios obtenidos en el último año de servicios; sin embargo debe precisarse que a diferencia de las pensiones ordinarias, ese último año de servicios refiere el año anterior a la adquisición o consolidación del derecho pues es el momento a partir del cual empieza efectivamente a devengarse en tanto su carácter especial admite su compatibilidad con el salario, de manera que para su percepción no es necesario el retiro definitivo del servicio, es decir, que el derecho se perfecciona con el cumplimiento de la totalidad de requisitos establecidos por el Legislador para su otorgamiento, lo que hace improcedente su reliquidación con base en los factores salariales devengados en el año anterior al retiro.”<sup>8</sup>*

Según lo expuesto, la pensión gracia debe liquidarse con el 75% del promedio mensual de los salarios e incluirse todos los factores salariales que devengó el docente en el año anterior a la adquisición de estatus, conforme las previsiones de la Ley 4 de 1966 y el Decreto reglamentario 1743 del mismo año,<sup>9</sup> por cuanto, se insiste, el artículo 1° de la Ley 33 de 1985, excluyó, expresamente, las pensiones especiales del régimen ordinario allí previsto.

Ahora, frente a los factores para tener en cuenta, debe precisarse que como el salario está constituido por todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el trabajador como contraprestación por su labor, comprende, entonces, “los sueldos, primas, bonificaciones y demás reconocimientos que se hagan directa o indirectamente por causa o por razón del trabajo o empleo sin ninguna excepción”<sup>10</sup>.

## 5. CASO CONCRETO

5.1. La parte actora solicitó la reliquidación de la pensión gracia para que fueran incorporados todos los factores que devengó en el último año de servicio.

La *a quo* determinó que, si bien, no procedía la reliquidación de la pensión con la inclusión de todos los factores devengados durante el último año de servicios, sí debía ordenarse la reliquidación con la inclusión de todos los devengados durante el año anterior a la fecha de adquisición del estatus. Ello por cuanto la entidad utilizó únicamente la asignación básica y no tuvo en cuenta las primas de navidad y vacacional, que percibió durante ese período.

La entidad recurrente, por su parte, alegó que debía revocarse la sentencia apelada, ya que si bien la actora cumplía con los requisitos para ser beneficiaria de la pensión gracia, lo cierto es que al ser una prestación de carácter especial

---

<sup>8</sup> Expediente 25000-23-25-000-2007-01316-01 (1348-11), C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>9</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A. Sentencia de 20 de abril de 2017; C.P. William Hernández Gómez; radicado No. 05001-23-33-000-2012-00637-01(1705-14).

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia 15 de octubre de 2019, C.P: Carmelo Perdomo Cuéter, radicación número 47001-23-33-000-2014-00237-01(3803-15)

que se reconoce teniendo en cuenta el 75% del salario promedio del año anterior al cumplimiento de los requisitos para ello, debían tenerse en cuenta los factores salariales consagrados en las leyes 33 y 62 de 1985. De manera que, recalca, la UGPP no puede liquidar la pensión con factores que no están contenidos en esta legislación.

5.2. De las pruebas documentales aportadas al expediente y de los actos administrativos demandados, se extrae que la actora nació el 25 de marzo de 1952 (fol. 24 c. ppal. 1) y que prestó sus servicios como “*DOCENTE-PRIMARIA-NACIONALIZADA*”, en el municipio de Timbío - Cauca, entre el 16 de septiembre de 1973 y el 30 de marzo de 2002 (Según certificado de tiempo de servicios nro. 1456 – expediente digital); y que continuó prestándolos hasta el 30 de abril de 2007 (Tal y como se observa en el certificado de salarios expedido por la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Cauca, obrante a folio 20 del c. ppal. 1).

Que adquirió su estatus pensional el 25 de marzo de 2002 y que, a partir de esa fecha, mediante Resolución 0981 de 28 de enero de 2003, le fue reconocida su pensión gracia (fol. 13-15 c. ppal. 1). Además, que solicitó la reliquidación con la inclusión de todos los factores devengados durante el último año de servicios, la que fue resuelta de manera negativa mediante Resolución nro. 19182 de 29 de marzo de 2006 (expediente administrativo aportado en medio magnético).

5.3. Como se expuso en precedencia, la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado, precisa que la pensión gracia debe liquidarse con el 75% del promedio mensual de los salarios, incluyendo todos los factores salariales que devengó el docente en el año anterior a la adquisición de estatus, conforme las previsiones de la Ley 4 de 1966 y el Decreto reglamentario 1743 del mismo año, por cuanto, se resalta, el artículo 1° de la Ley 33 de 1985, excluyó, expresamente, las pensiones especiales del régimen ordinario allí previsto.

Así, contrario a lo planteado por la entidad en su alzada, sí resulta procedente ordenar la reliquidación de dicha pensión con el 75% de la totalidad de factores salariales devengados durante el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus pensional, a saber: asignación básica, 1/12 prima vacacional y 1/12 prima de navidad. Ello por cuanto tales factores constituyen salario, pues, corresponden a las sumas que habitual y periódicamente recibía la trabajadora como contraprestación por su labor.

5.4. Por lo anterior se confirmará la sentencia apelada.

## 6. COSTAS

### 6.1. EN PRIMERA INSTANCIA

El artículo 306 CPACA remite al CGP en lo que “*sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo*”. Por ello se requiere dos aspectos: el primero, que el Contencioso no regule el tema y, el segundo, que el General no sea incompatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones.

Al tiempo que el 188 del CPACA señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso para la condena y liquidación de costas.

De tal precepto se evidencia, primero, que hace parte de la sentencia la condena en costas y que, por tanto, se puede impugnar aquella exclusivamente para cuestionar la legalidad de estas y, segundo, que se pasa de un criterio subjetivo de imposición a otro de carácter objetivo.

En efecto, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, modificó el 171 del Código Contencioso Administrativo, establecía: “*Condena en costas. En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el Juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil*”. En él existía un criterio subjetivo para imponer las costas, pues, se requería un comportamiento desleal y de alguna manera negligente o entorpecedora del respectivo agente procesal. Así fue pacíficamente interpretado por la jurisprudencia y la misma Corte Constitucional en la C-043 de 2004.

Empero, la disposición fue expresamente derogada por el artículo 306 del CPACA y al aplicarse el CGP, las costas adquieren un carácter objetivo de estricto contenido procesal que se imponen a la parte que, entre otras hipótesis, resulte vencida en el proceso, en el incidente o en cualquiera de trámites señalados en el artículo 365 de la última codificación<sup>11</sup>.

Tal es la razón para que al momento de fijarse las agencias en derecho se ordene a la secretaría que liquide las costas procesales, esto es, que incluya los demás gastos que se hayan causado. Circunstancia esta que explica que el numeral 8º del artículo mencionado disponga que sólo haya lugar a costas

---

<sup>11</sup> *ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia, la condenación en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto. 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 un amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o la mala fe. (...)*

*2 La condena se hará en la sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a la aquella. (...)*”

cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

La aplicación de las anteriores reglas del CGP a los procesos contencioso administrativos, no es contraria al CPACA, primero, porque no existe en esta norma alguna que lo impida y, segundo, porque el hecho que legalmente se haya cambiado el criterio subjetivo por el objeto se ubica dentro de la libre configuración del legislador, que no desconoce tampoco principios constitucionales<sup>12</sup>.

En efecto, el Consejo de Estado, sentencia de 5 de abril de 2018<sup>13</sup>, reiteró que la condena en costas opera bajo un criterio “*objetivo valorativo*”.

Y como en este caso, la parte demandada resultó vencida en primera instancia, la condena en costas resultaba procedente.

## 6.2. EN SEGUNDA INSTANCIA

Finalmente, el artículo 365 del Código General del Proceso, señala: “*En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...)1. 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. Además, en los casos especiales previstos en este código (...)*”.

Y como se confirmará la sentencia apelada, se condenará en costas de segunda instancia a la parte demandada, fijándose en 0.5% sobre el valor de las pretensiones reconocidas, las cuales al tenor del artículo 366 *ib.* deberán liquidarse por el Juzgado de origen.

## IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### RESUELVE:

**PRIMERO:** CONFIRMAR la Sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, al tenor de lo expuesto.

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 07 de abril de 2016. Radicación número: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14). C.P. William Hernández Gómez

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Rad. No.: 70001 23 33 000 2013 00198-01 (3454-14), Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas.

SEGUNDO: Condenar en costas a la parte demandada, al tenor de lo expuesto.

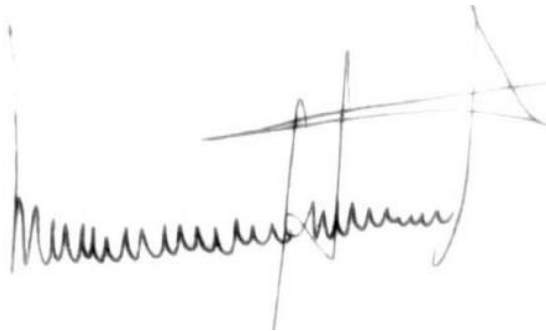
TERCERO: NOTIFÍQUESE la presente sentencia a las partes de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 203 del CPACA.

CUARTO: REMITIR el expediente al Juzgado de origen, una vez ejecutoriada esta providencia, para lo de su cargo.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia. El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

Los Magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ