

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA  
SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho  
Expediente : 76001-23-33-000-2013-00042-01 (4332-2014)  
Demandante : **Clara Inés León de González**  
Demandado : Universidad del Valle  
Tema : Reliquidación de pensión ordinaria de jubilación conforme a las Leyes 33 y 62 de 1985; factores salariales que deben tenerse en cuenta en el ingreso base de liquidación pensional de persona beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 e indexación de primera mesada

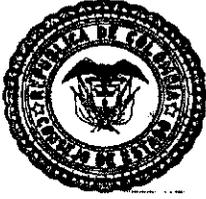
Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada (ff. 197 y 198 c. ppal.) contra la sentencia de 21 de abril de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual accedió parcialmente a las súplicas de la demanda dentro del proceso del epígrafe (ff. 167 a 185 c. ppal.).

### I. ANTECEDENTES

**1.1 Medio de control** (ff. 39 a 75 c. ppal.). La señora Clara Inés León de González, mediante apoderado, ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la Universidad del Valle para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

**1.2 Pretensiones.** Se declare la nulidad de la Resolución 3016 de 4 de diciembre de 2007, a través de la cual la Universidad del Valle reconoció pensión de jubilación a la actora, «[...] *con base en los preceptos normativos de la Ley 33 de 1985* [...]», y los oficios R-391-2011 de 28 de marzo de 2011, con el que se niega «[...] *la nivelación de la pensión* [...] *a lo contenido en el régimen especial de la Universidad* [...]», y R-1167-2011 de 5 de octubre siguiente, «[...] *por medio del cual la Universidad del Valle, niega la indexación de la primera mesada pensional* [...]».

A título de restablecimiento del derecho, se ordene a la demandada (i) reajustar la pensión de jubilación de la actora «[...] *teniendo en cuenta el régimen especial de jubilación de la misma institución, utilizando el*



porcentaje base de liquidación contenido en dicho régimen, sin el límite o tope legal de 20 SMLMV»; (ii) devolver «[...] las sumas dejadas de pagar [...] por la reducción injustificada de su mesada»; (iii) actualizar los valores que se reconozcan «[...] desde el momento en que [...] cumplió con los requisitos para jubilarse, es decir, se debe indexar la primera mesada desde ese momento, y se debe pagar lo dejado de percibir por este concepto»; (iv) ajustar tal prestación con aplicación del «[...] I.P.C. (índice de precios al consumidor) certificado por el DANE, y por ser una obligación de tracto sucesivo se debe cancelar lo dejado de percibir por este concepto mensualmente»; (v) pagar «[...] los intereses a que haya lugar de conformidad con la Ley»; (vi) cancelar los «[...] perjuicios inmateriales causados [...] por su actuar contumaz, al insistir por todos los medios posibles en rebajarle el monto de la pensión [...] sin merecerlo»; (vii) sufragar «Por Concepto de perjuicios morales la suma equivalente a cien Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (100 SMLMV)» (sic); (viii) cancelar «Por concepto de perjuicios ocasionados por la alteración en las condiciones de existencia la suma equivalente a cien Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (100 SMLMV)» (sic); (ix) liquidar «[...] los valores correspondientes derivados de los perjuicios solicitados, [con] aplicación [de] la [...] fórmula»  $R=R_h \times \text{índice final, índice inicial}$ ; (x) dar cumplimiento a la sentencia «[...] en los términos de los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]»; y (xi) pagar «[...] intereses comerciales y moratorios de conformidad con la Ley». De manera subsidiaria, «[...] aplicar los preceptos normativos de la Ley 33 de 1985, [y] se tome como ingreso base de liquidación, el promedio de lo devengado en el último año de servicios, incluidos todos los factores salariales [...]»; e indexar «[...] el valor de la primera mesada, desde el momento en que dejó de trabajar, hasta el momento en que se pagó la primera mesada».

**1.3 Fundamentos fácticos.** Relata la accionante que nació el 29 de septiembre de 1950, prestó sus servicios «[...] durante 34 años, 07 meses y 15 días, para la Universidad del Valle» y es beneficiaria del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por cuanto al 30 de junio de 1995 tenía más de 35 años y 15 de servicios.

Que «La Universidad del Valle, dispuso que, para determinar su pensión se debe aplicar la ley 33 de 1985, con un ingreso base de liquidación del 76,7%



Expediente: 76001-23-33-000-2013-00042-01 (4332-2014)  
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho  
Clara Inés León de González contra la Universidad del Valle

*del promedio de los últimos 10 años, cuando la Ley 33 de 1985 habla del promedio del último año».*

Dice que el 29 de octubre de 2010 presentó escrito ante la Universidad del Valle «[...] *en el que solicitaba que le nivelaran la pensión [...], de conformidad con el régimen especial [...], utilizando como argumentos la Jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional, como es la Sentencia de Constitucionalidad (C-410 de 1997), sobre el Artículo 146 de la Ley 100 de 1993 [...]*», lo cual le fue negado por medio de oficio R-391-2011 de 28 de marzo de 2011.

Que pidió la indexación de la primera mesada, para que «[...] *se calculara el ingreso base de liquidación de la pensión con [...] el promedio del salario del último año de servicios y [...] se nivelara [...]*», frente a lo cual «[...] *La Universidad, contestó a través del oficio R-1167-2011 de fecha 5 de [o]ctubre de 2011 negando, la petición [...]*».

**1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto.** Cita como normas violadas por los actos demandados los artículos 13, 48, 53, 58, 243 y 366 de la Constitución Política, 1º de la Ley 33 de 1985 y 11, 36, 146, 151, 272, 288 y 289 de la Ley 100 de 1993.

Arguye que «*La Universidad del Valle, posee un régimen especial para que sus servidores públicos se jubilen, el cual se encuentra contenido en el Acuerdo 004 de 1984, la Resolución 119 del 22 de abril de 1976 y la Resolución 260 de 1976, emanadas del Consejo Directivo*».

Que «[...] *en este caso existen derechos adquiridos desde el momento en que [...] cumplió con los requisitos exigidos en las normas internas y especiales [...] para obtener su jubilación por vejez. Esto es, antes de [la] entrada en vigencia [de] la Ley 100 de 1993*».

Afirma que «*En el caso que nos ocupa, se presenta una evidente desigualdad de la forma en que fue liquidada [su] mesada pensional [...] frente a otros servidores públicos de la Universidad que reciben mesadas equivalentes al 100% de su último salario más 1/12 de la última prima [...]*».



**1.5 Contestación de la demanda** (ff. 94 a 108 c. ppal.). La accionada, mediante apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y se refirió a cada uno de los hechos de la demanda, en el sentido de que algunos son ciertos, otros no, unos no le constan y los demás no constituyen situaciones fácticas. Asevera que [...] *las disposiciones internas extralegales invocadas con tanta insistencia por el [sic] demandante, ya no existen dentro del ordenamiento normativo y no pueden producir efectos jurídicos, son inaplicables por su evidente contradicción con mandatos superiores de rango constitucional (Artículos 4º y 150 CP.) y legal (Ley 4ª de 1992), lo que hace imposible su reconocimiento, pues ni siquiera al Juez le es dable prohijar derechos cuyo fundamento es claramente inconstitucional e ilegal desde su origen. En consecuencia, es absolutamente improcedente alegar derechos adquiridos, cuando su fundamento es manifiestamente contrario a la Constitución Política y a la Ley».*

Que la demandada se encuentra amparada por el régimen de transición estipulado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sin embargo, «[...] mediante petición, [ella] solicitó *de manera libre y espontánea a la Oficina de Recursos Humanos [...] que le fuera liquidada su pensión con la [aludida Ley,] Artículo 34, modificado por el Artículo 10 de la Ley 797/03, normas a las cuales se acogió en su integridad, motivo por el cual [...] procedió conforme a derecho a liquidar su pensión de jubilación en cuantía equivalente al 76.7% por tener 1.781 semanas cotizadas a la fecha de retiro del servicio».*

**1.6 La providencia apelada** (ff. 167 a 185 c. ppal.). El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia de 21 de abril de 2014, accedió parcialmente a las súplicas de la demanda y condenó en costas a la accionada, al considerar que la demandante no es beneficiaria del régimen especial consagrado en la «*Resolución No. 260 de 9 de septiembre de 1976*», para los maestros de la Universidad del Valle, «[...] *por cuanto para el 30 de junio de 1997, es decir, dentro de los dos (2) años siguientes al inicio de la vigencia del régimen general de pensiones en el nivel territorial; la demandante tan solo contaba con cuarenta y siete (47) años de edad [...] y el requisito del citado régimen especial exige cincuenta (50) [...] y veinte (20) de servicio [...]. Lo que implica la denegatoria de las pretensiones principales de la demanda».*

Por lo tanto, advierte que «[...] *la actora se encuentra cobijada por el*



Expediente: 76001-23-33-000-2013-00042-01 (4332-2014)  
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho  
Clara Inés León de González contra la Universidad del Valle

*régimen de transición determinado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que el régimen pensional aplicable es el establecido en la Ley 33 de 1985 y la Ley 62 del mismo año, con el alcance otorgado por el criterio jurisprudencial del [Consejo de Estado], que para efectos de [la] liquidación se tendrán en cuenta todos los factores percibidos en el último año de servicio [, esto es, del 30 de noviembre de 2006 al 29 de noviembre de 2007,] y su pensión deberá corresponder al 75% del promedio de dichos factores salariales», es decir, con inclusión de la asignación básica, las bonificaciones por servicios prestados y por recreación, las primas de antigüedad, servicios, vacaciones y navidad y las vacaciones.*

**1.7 El recurso de apelación** (ff. 197 y 198 c. ppal.). Inconforme con la anterior sentencia, la accionada, a través de apoderada, interpone recurso de apelación, al estimar que *«No se le han violado a la demandante principios constitucionales y derechos fundamentales con la expedición de los actos acusados, mediante los cuales se revisó y reconoció la pensión de jubilación ya que la pensión [...] se le reconoció [...] de acuerdo a las normas legales vigentes, teniendo en cuenta para su liquidación todos los factores salariales que sirvieron de base para sus aportes, por lo que no se tuvo en cuenta otros factores como el subsidio de transporte, [la] prima de servicios [y] [la] bonificación [por] recreación, etc»,* dado que así lo establecen las Leyes 33 y 62 de 1985, es decir, *«[...] no deben incluirse otros factores que no fueron objeto de aportes para la liquidación de su pensión de jubilación».*

## II. TRÁMITE PROCESAL.

El recurso de apelación fue concedido mediante proveído de 28 de abril de 2015 (ff. 220 a 223 c. ppal.) y admitido por esta Corporación a través de auto de 17 de julio siguiente (f. 232 c. ppal.), en el que se dispuso la notificación personal al agente del Ministerio Público y a las partes por estado, en cumplimiento de los artículos 198 (numeral 3) y 201 del CPACA.

**2.1 Alegatos de conclusión.** Admitida la alzada, se continuó con el trámite regular del proceso en el sentido de correr traslado a las partes y al Ministerio Público, con auto de 25 de septiembre de 2015 (ff. 248 a 250 c. ppal.), para que aquellas alegaran de conclusión y este conceptuara, oportunidad aprovechada por este último y la accionada.



**2.1.1 Entidad demandada** (ff. 260 y 261 vuelto c. ppal.). La Universidad del Valle, por intermedio de apoderada, precisa que *«Al momento en que empezó a regir la Ley 100 a nivel Departamental, la demandante [...] no tenía un derecho adquirido a la pensión sino una mera expectativa; pues a la fecha 30 de junio de 1995, ella solo tenía 44 años de edad [...], por lo tanto a esa fecha, su situación jurídica no se encontraba consolidada, motivo por el cual no tiene derecho a que se aplique el derogado régimen interno de la Universidad, ni la cobija lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993»*.

Por otro lado, sostiene que *«[...] tampoco tiene derecho a la indexación de la primera mesada pensional, pues no medió solución de continuidad entre la fecha de retiro y la de reconocimiento de pensión [...]»*.

**2.1.2 Ministerio Público** (ff. 262 a 272 vuelto c. ppal.). La señora procuradora tercera delegada ante el Consejo de Estado, quien funge como representante del Ministerio Público, es del criterio que se debe confirmar la sentencia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, por cuanto, en su parecer, no puede la actora alegar tener derechos adquiridos sobre el régimen especial pensional que depreca, habida cuenta que no consolidó los requisitos legales para tal efecto.

Que *«[...] al encontrarse determinado que la accionante se encuentra cobijada por el régimen de transición dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que el régimen pensional aplicable es el establecido en la Ley 33 de 1985 y la Ley 62 del mismo año, consecuentemente considerando para efecto de la liquidación de la pensión [...] [se deben tener en cuenta] todos los factores percibidos en el último año de servicios los cuales deberán corresponder al 75% del promedio de dichos factores salariales»*.

**2.2 Impedimento.** Corrido el traslado para alegar de conclusión, la consejera de Estado Sandra Lisset Ibarra Vélez manifestó su impedimento para conocer del presente proceso (ff. 278 y 278 vuelto c. ppal.), en atención a que le *«[...] asiste interés directo en la controversia, ya que por ser beneficiaria del tránsito normativo de la Ley 100 de 1993, [le] fue reconocida una pensión de jubilación bajo el régimen de la Ley 33 de 1985 [...]»*, que le fue aceptado el 12 de octubre de 2016 por los demás integrantes de la subsección (ff. 280 a 282 vuelto c. ppal.), motivo por el cual fue enviado el expediente a este



Expediente: 76001-23-33-000-2013-00042-01 (4332-2014)  
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho  
Clara Inés León de González contra la Universidad del Valle

despacho para continuar con el trámite procesal.

### III. CONSIDERACIONES.

**3.1 Competencia.** Conforme a la preceptiva del artículo 150 del CPACA a esta Corporación le corresponde conocer del presente litigio, en segunda instancia.

**3.2 Problema jurídico.** De acuerdo con el recurso de apelación<sup>1</sup>, corresponde en esta oportunidad a la Sala determinar si a la demandante le asiste derecho a la reliquidación de su pensión de jubilación, por no habersele tenido en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados durante el último año de servicios, de conformidad con el régimen ordinario previsto en las Leyes 33 y 62 de 1985, o al contrario, carece de razón, pues para efectos de la liquidación pensional le es aplicable el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y su Decreto reglamentario 1158 de 1994, como lo alega la demandada.

**3.3 Marco jurídico.** En punto a la resolución del problema jurídico planteado en precedencia, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis normativo a efectos de establecer la solución jurídicamente correcta respecto del caso concreto.

Lo primero que ha de anotarse es que la Ley 100 de 1993, «*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*», fue expedida por el Congreso de la República con el fin, entre otros, de unificar la normativa en cuanto a la diversidad de regímenes pensionales especiales existentes.

No obstante lo anterior y con el objetivo de evitar menoscabar derechos a personas que se encontraban próximas a ser pensionadas o tuviesen cierto tiempo de servicio, se previó el régimen de transición, consagrado en el artículo 36 de la referida Ley 100 de 1993.

En efecto, en dicha norma se dispuso que las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema de seguridad social integral (1° de abril de 1994)

---

<sup>1</sup> Según el artículo 328 del Código General del Proceso, «*El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley*»; asimismo, «*El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella*».



contaran con 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, se les reconocerá la pensión de jubilación de conformidad con el régimen anterior al cual se encontraban afiliados, es decir, la pensión de jubilación respecto a la edad, tiempo de servicio y monto de la misma se les aplicará el régimen anterior.

En lo que atañe al ingreso base de liquidación (IBL) pensional de tales personas, el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 preceptúa que los beneficiarios del régimen de transición «[...] *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*» (se subraya). Respecto de esta norma, la Corte Constitucional<sup>2</sup> precisó:

[...] En efecto, la Sala recuerda que el propósito original del Legislador al introducir el artículo 36 de la Ley 100 de 1993<sup>3</sup>, tal como se desprende del texto de la disposición y de los antecedentes legislativos, fue crear un régimen de transición que beneficiara a quienes tenían una expectativa legítima de pensionarse conforme a las reglas especiales que serían derogadas. Para estas personas, el beneficio derivado del régimen de transición consistiría en una autorización de aplicación ultractiva de las reglas de los regímenes a los que se encontraban afiliados, relacionadas con **los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo**. El Ingreso Base de Liquidación no fue un aspecto sometido a transición, como se aprecia claramente en el texto del artículo 36...  
[...]

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-258 de 2013.

<sup>3</sup> El artículo 36 indica: "**ARTÍCULO 36. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.** La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres. || La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley. || El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les 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" (negrilla fuera del texto).



Expediente: 76001-23-33-000-2013-00042-01 (4332-2014)  
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho  
Clara Inés León de González contra la Universidad del Valle

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

*“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.”*

El precitado derrotero fue acogido por la sala de lo contencioso-administrativo del Consejo de Estado, al estudiar un caso en el que se reclamaba el reajuste de la pensión de jubilación en virtud de la Ley 33 de 1985, mediante sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, expediente 52001-23-33-000-2012-00143-01 (4403-2013), consejero ponente César Palomino Cortés, en la que se fijaron las siguientes reglas de interpretación en torno al tema, así:

[...] Sentar como jurisprudencia del Consejo de Estado frente a la



interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que consagra el régimen de transición pensional, lo siguiente:

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

2. 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.

3. 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.

Lo anterior, al considerar:

A juicio de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado una lectura del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 permite concluir que en el régimen de transición el IBL que debe tenerse en cuenta para liquidar el monto pensional es el previsto en el inciso 3 de dicha norma.

86. Como se dijo en párrafos anteriores el régimen de transición prorrogó la vigencia de todos los regímenes pensionales anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, otorgando efectos



ultractivos a algunos elementos constitutivos de dichos regímenes para aquellas personas que se encontraban afiliadas a los mismos y que estaban próximas a adquirir el derecho pensional. Tales elementos son la edad, el tiempo de servicios y el monto de la pensión.

87. Para establecer el monto de la pensión, el legislador, en este caso de la Ley 100 de 1993, en desarrollo de su libertad de configuración, fijó un elemento, el IBL, que cumpliría con la finalidad no solo de unificar la base de la pensión para todos aquellos que estaban próximos a pensionarse, sino como manifestación de los principios de solidaridad, universalidad y sostenibilidad financiera para garantizar la viabilidad futura del Sistema General de Pensiones; máxime teniendo en cuenta que el periodo de transición abarcaría varias décadas<sup>4</sup>.

88. Como toda reforma pensional implica un cambio de las condiciones para acceder a la pensión, es importante que ese cambio no resulte traumático o desafortunado para aquellas personas que, si bien no alcanzaron a consolidar su derecho pensional bajo el régimen anterior, sí estaban próximos a adquirir tal derecho y venían cotizando con la confianza legítima que se pensionarían en las condiciones que los cobijaban.

89. Entonces la razonabilidad de ese cambio legislativo está en poder conciliar la finalidad que motiva la reforma pensional con la confianza y la expectativa de los ciudadanos que están próximos a pensionarse, es decir, garantizar el interés general sin sacrificar del todo el interés particular. Es importante precisar que un cambio en el sistema de pensiones necesariamente implica el establecimiento de requisitos y condiciones, en principio, menos favorables, para adquirir la pensión, por eso se requiere un periodo de transición que permita implementar de manera ponderada y equilibrada el nuevo régimen, concretamente, para aquellas personas que, bajo las condiciones legales anteriores, podrían adquirir su pensión en un corto periodo de tiempo.

De acuerdo con la anterior normativa y la jurisprudencia citada, nótese que en criterio de la Corte Constitucional y la sala de lo contencioso-administrativo del Consejo de Estado en el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el

<sup>4</sup> En virtud del Acto Legislativo No. 1 de 2005, la aplicabilidad del régimen de transición corrió hasta el 31 de julio de 2010, o, excepcionalmente, hasta el 31 de diciembre de 2014, en el caso que los beneficiarios contaran con 750 semanas de cotización o su equivalente en tiempo de servicios al momento de la entrada en vigencia de dicho Acto Legislativo.



legislador excluyó del régimen de transición la expectativa de las personas beneficiarias de este de obtener su pensión con el ingreso base de liquidación que consagraba el régimen anterior al que se encontraban afiliados al entrar en vigor aquella; por ende, en virtud del principio de favorabilidad, la correspondiente entidad de previsión social, al momento de la liquidación pensional deberá determinar el ingreso base de liquidación que le fuera más benéfico al pensionado, en la medida en que la Ley 100 de 1993 permite optar por (i) el promedio de lo cotizado durante el tiempo que le hiciera falta entre la entrada en vigor de la Ley 100 (1° de abril de 1994) y la adquisición del estatus pensional, si fuere inferior a 10 años; (ii) el promedio de lo aportado durante todo el tiempo, si el monto es superior, actualizado anualmente con el índice de precios al consumidor (IPC); o (iii) el promedio de lo cotizado durante los últimos 10 años, conforme al artículo 21 *ibidem*.

Ahora bien, para efectos de determinar los factores sobre los cuales se debieron efectuar cotizaciones, cabe anotar que con el Decreto 691 de 1994, reglamentario de la Ley 100 de 1993, se incorporaron el sistema general de pensiones a los servidores públicos (i) de la rama ejecutiva del orden nacional, departamental, municipal o distrital, así como de sus entidades descentralizadas; y (ii) del Congreso de la República, de la rama judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la organización electoral y la Contraloría General de la República; en cuyo artículo 6° se estableció el salario mensual base para calcular las cotizaciones al sistema de tales servidores, modificado por el Decreto 1158 de 1994, que previó los siguientes factores sobre los que se debe efectuar aportes: a) asignación básica mensual, b) gastos de representación; c) prima técnica, cuando sea factor de salario; d) primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor salarial; e) remuneración por trabajo dominical o festivo; f) remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna; y g) bonificación por servicios prestados.

Por otro lado, en lo pertinente a la normativa que rige los requisitos y tasa de la pensión de jubilación a la que alude la presente demanda, la Sala se remite a lo preceptuado en la Ley 33 de 1985, que en relación con el asunto objeto de examen dispone:

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 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. [...].

Obsérvese que la Ley 33 de 1985, en lo pertinente, prescribe como requisitos para acceder a la pensión mensual vitalicia de jubilación por parte de los empleados oficiales, haber servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegado a la edad de cincuenta y cinco (55) años. Igualmente, determina que la cuantía será del 75% del salario promedio.

**3.4 Caso concreto.** El material probatorio traído al plenario da cuenta de la situación respecto de los hechos a los cuales se refiere la presente demanda, en tal virtud, se destaca:

a) Cédula de ciudadanía de la accionante, en la que se observa que nació el 29 de septiembre de 1950 (f. 2 c. ppal.).

b) Certificación de 28 de octubre de 2013 de la Universidad del Valle, en la que se consigna que la demandante devengó asignación básica, bonificaciones por servicios prestados y por recreación, primas de servicios, vacaciones, navidad y antigüedad y vacaciones, durante el interregno comprendido entre el 15 de enero de 2006 y el 29 de noviembre de 2007 (ff. 3, 4, 10 y 11 c. pruebas).

c) Resolución 3016 de 4 de diciembre de 2007, originaria de la Universidad del Valle, mediante la cual reconoció pensión de jubilación a la actora con fundamento en la Ley 100 de 1993, con efectos fiscales a partir del 30 de noviembre de 2007, calculada con el 76.7% del promedio de lo cotizado durante los últimos 10 años de servicios, esto es, desde el 30 de noviembre de 1997 hasta el 29 de noviembre de 2007, con los factores consagrados en el Decreto 1158 de 1994, actualizado con el índice de precios al consumidor (IPC). De igual modo, señala que la demandante laboró en dicha institución del 15 de enero de 1973 al 29 de noviembre de 2007, en condición de «Empleado Público no Docente» (sic) [ff. 3 a 5 vuelto c. ppal.].

d) Escritos de 29 de octubre y 3 de noviembre de 2010, en los que la accionante pidió de la demandada el reajuste de su pensión de jubilación, de



acuerdo con lo previsto en las normas pensionales aplicables a los servidores de tal institución y la «[...] nivelación al 100% del valor del último salario recibido, más 1/12 de las últimas primas [...]», puesto que «[...] nadie, nunca, jamás, se jubiló por un régimen diferente que el de la misma Universidad, hasta que entró a operar la Ley 100 de 1993 [...]» (ff. 6 a 19 y 21 y 22 c. ppal.).

e) Oficio R-391-2011 de 28 de marzo de 2011 (ff. 24 a 29 c. ppal.), con el que la Universidad del Valle resolvió lo relacionado en la letra precedente, en el sentido de precisar que no resulta dable lo solicitado por la actora, toda vez que las sentencias del Consejo de Estado invocadas no son de obligatorio cumplimiento, pues no fueron proferidas con fines de unificación. De igual modo, indica que la Resolución que le concedió la pensión expresa «[...] *de manera detallada como es calculado el monto [...] y las normas que sustentan el mismo* [...]».

f) Memorial de 8 de junio de 2011 (ff. 30 a 32 c. ppal.), mediante el cual la accionante solicitó la reliquidación de su pensión de jubilación de conformidad con lo estipulado en el artículo 1º de la Ley 33 de 1985 y la indexación de la primera mesada.

g) Oficio R-1167-2011 de 5 de octubre de 2011, con el que la Universidad del Valle informa que a la prestación otorgada a la demandante se le aplicó «[...] *de manera integral la norma más favorable, que para el caso, es el artículo 34 de la ley 100 de 1993 [...] y el artículo 21 Ibidem* [...]»; y respecto de la indexación de la primera mesada, dice que no hay lugar a ello, habida cuenta que «[...] *no existió interrupción entre la fecha de retiro y la fecha de reconocimiento de la pensión*» (ff. 33 y 34 c. ppal.).

h) Resolución 119 de 22 de abril de 1976 (CD en f. 76, archivo 1 c. ppal.), de la Universidad del Valle, por la cual, entre otras disposiciones, fija algunas prestaciones sociales especiales para sus empleados, en cuyo artículo 21 prevé:

Sin perjuicio de que el empleado pueda beneficiarse de otras normas que siéndole aplicables puedan favorecerlo, de conformidad con el ordenamiento jurídico del país la universidad jubilará a sus empleados al cumplir 20 años de servicios en entidades oficiales y 50 años de edad de acuerdo con la siguiente tabla:



Expediente: 76001-23-33-000-2013-00042-01 (4332-2014)  
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho  
Clara Inés León de González contra la Universidad del Valle

- a) Quien haya prestado servicios continuos o discontinuos a la Universidad del Valle durante el período de 5 a 10 años, se jubilará con el 80% del último salario.
- b) Quien haya prestado servicios a la Universidad del Valle durante un período de 10 a 15 años continuos o discontinuos se jubilará con el 90% del último salario.
- c) Quien haya prestado servicios continuos o discontinuos a la Universidad del Valle durante un período de 15 años a 20 años o más, se jubilará con el 100% del último salario.  
[...]

Con el ánimo de desatar la cuestión litigiosa, lo primero que ha de advertirse es que la accionante se encontraba amparada por el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, puesto que para el 30 de junio de 1995<sup>5</sup> tenía más de 35 años de edad y 15 de servicios.

De las pruebas anteriormente enunciadas se desprende que la actora cumplió 55 años de edad el 29 de septiembre de 2005 y laboró en la Universidad del Valle desde el 15 de enero de 1973 hasta el 29 de noviembre de 2007, es decir, que completó como tiempo de servicios más de 20 años, por lo que esta última entidad le reconoció su pensión vitalicia de jubilación, mediante Resolución 3016 de 4 de diciembre de 2007, de conformidad con los requisitos de edad y tiempo cotizado contemplados en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, y calculada con el 76.7% del promedio de lo aportado durante los últimos 10 años de servicios, en atención a los artículos 21 y 34 *ibidem*, con los factores establecidos en el Decreto 1158 de 1994.

Al respecto, esta Sala considera oportuno precisar que, en atención a las reglas de interpretación fijadas tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, plasmadas en las sentencias citadas en el acápite precedente, en el sentido de que en el inciso 3.º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 el legislador excluyó del régimen de transición la expectativa de las personas beneficiarias de este de obtener su pensión con el ingreso base de liquidación que consagraba el régimen anterior al que se encontraban afiliados al entrar en vigor aquella, por lo que se someten al mandato contenido en tal

<sup>5</sup> Según el artículo 151 (parágrafo) de la Ley 100 de 1993, «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».



norma o en el artículo 21 *ib*, según corresponda, la decisión del *a quo* no se ajusta al derrotero jurisprudencial vigente, al haber ordenado el reajuste de la prestación social de la actora con todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios, puesto que, como se explicó, se debe efectuar por el tiempo que regula el aludido precepto legal, según el caso, y con base en los emolumentos «[...] *sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones*»<sup>6</sup>, lo que además guarda relación con el artículo 48 superior, en cuanto dispone que «*Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones [...]*».

Resulta oportuno anotar que si bien los fallos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en los cuales se precisó la aplicación del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, en particular, en lo que dice relación con el ingreso base de liquidación pensional, fueron dictados con posterioridad a la providencia de primera instancia, la sala plena de esta Corporación advirtió que «[...] *por regla general, ha dado aplicación al precedente en forma retrospectiva, método al que se acudirá en esta sentencia, 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*».

Ahora bien, con el propósito de no desmejorar el derecho pensional de la demandante, se observa que con Resolución 3016 de 4 de diciembre de 2007 se le liquidó su pensión de jubilación con fundamento en la Ley 100 de 1993, al aplicar el 76.7% del ingreso promedio de lo cotizado desde el 30 de noviembre de 1997 hasta el 29 de noviembre de 2007<sup>7</sup>, esto es, conforme lo ordena el artículo 21 de dicho ordenamiento (últimos diez años de servicio); IBL que de igual modo se calcula para los beneficiarios del régimen de transición de esa Ley a quienes les faltare más de 10 años para colmar los presupuestos para acceder a la pensión de jubilación a la entrada en vigor de la referida Ley 100 (30 de junio de 1995).

<sup>6</sup> Sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, expediente 52001-23-33-000-2012-00143-01 (4403-2013), C. P. César Palomino Cortés.

<sup>7</sup> Pese a que la Universidad del Valle no discriminó los factores sobre los cuales efectuó la liquidación de la pensión de jubilación de la actora, lo cierto es que sí indicó que dicha prestación se calculó de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1158 de 1994.



Sin embargo, en cuanto al porcentaje de liquidación, el cual, según el régimen anterior (Ley 33 de 1985), sería de un 75%, se empleó el del 76.7%, que resulta a todas luces más favorable para la actora, de lo que se concluye que la entidad accionada dio aplicación a la prerrogativa contenida en el artículo 288 de la Ley 100 de 1993, de acuerdo con el cual «*[t]odo trabajador privado u oficial, funcionario público, empleado público y servidor público tiene derecho a la vigencia de la presente Ley le sea aplicable cualquier norma en ella contenida que estime favorable ante el cotejo con lo dispuesto en leyes anteriores sobre la misma materia, siempre que se someta a la totalidad de disposiciones de esta Ley*», y de esta manera, materializó el principio de favorabilidad.

Los anteriores prolegómenos nos conducen a la conclusión de que pese a que a la accionante le fue reconocida su pensión de jubilación con base en lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, esta es más beneficiosa para ella, que se liquidó con el 76.7% (el cual es mayor al 75% que ordena la Ley 33 de 1985) del promedio de los factores salariales sobre los cuales cotizó durante los últimos 10 años (30 de noviembre de 1997 a 29 de noviembre de 2007), promedio que se tendría en cuenta en el evento de emplear la Ley 33 de 1985, toda vez que luego de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 (30 de junio de 1995) laboró 10 años más, por lo que sería procedente la aplicación del artículo 21 de ese ordenamiento, en armonía con los lineamientos jurisprudenciales relacionados con la materia.

Por otra parte, en lo referente a la pretensión de indexación de la primera mesada pensional, se advierte que la obligación de reconocer la pensión de jubilación surge solo a partir del momento en que se adquiere el estatus pensional, por lo que la entidad encargada de efectuar el pago debe establecer la base de la liquidación de la prestación preservando su poder adquisitivo, porque como esta constituye el ahorro que el trabajador ha realizado durante su vida laboral útil, con la finalidad de garantizar su subsistencia en condiciones dignas y justas cuando alcance la tercera edad, su reconocimiento y pago no puede efectuarse con sumas empobrecidas por los efectos inflacionarios.

Por consiguiente, la indexación de la primera mesada puede realizarse en vía gubernativa por la Administración y es obligatoria para las pensiones de jubilación de los servidores públicos de todos los órdenes, incluso, quienes cuenten con un régimen especial y adquirieron la pensión con anterioridad a la



promulgación de la Constitución de 1991 y de la Ley 100 de 1993, habida consideración de que es un derecho que deriva directamente de los postulados y pilares fundamentales del Estado social de derecho que promueven el mantenimiento del poder adquisitivo de las mesadas pensionales, en garantía de los principios de equidad, justicia social y de la protección de que gozan los adultos mayores, derechos de alta relevancia constitucional que no deben ser desconocidos, en virtud del principio *pro homine*, norma de tiempo atrás en tratados internacionales<sup>8</sup>, que impone interpretar y aplicar las normas que sean más favorables a la persona y a sus derechos humanos.

Conforme al material probatorio allegado al expediente, esta Sala considera que no hay lugar a ordenar que se indexe la primera mesada pensional, toda vez que la demandante adquirió su estatus pensional el 29 de septiembre de 2005, se retiró del servicio el 29 de noviembre de 2007 y el reconocimiento pensional se realizó con efectos fiscales a partir del 30 de los mismos mes y año, por lo que no existió pérdida del poder adquisitivo de la moneda.

En lo que atañe a la aplicación del régimen especial de los servidores de la Universidad del Valle, contenido en Resolución 119 de 1976, según la cual estos tendrán derecho a una pensión de jubilación equivalente al 100% al colmar 50 años de edad y 20 o más de servicios, resulta pertinente precisar que las situaciones jurídicas individuales, en materia pensional, definidas con anterioridad a la expedición de la Ley 100 de 1993, por disposiciones municipales y departamentales<sup>9</sup>, continúan vigentes en virtud del artículo 146 *ibidem*<sup>10</sup>, cuyo fin es garantizar la intangibilidad de los derechos adquiridos de

<sup>8</sup> V. gr. Art. 5 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); art. 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); art. 5 Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC); art. 1.1. Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; art. 41 Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>9</sup> A través del acto legislativo 1 de 1968, se atribuyó al Congreso de la República la potestad de determinar «[...] las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales», sin embargo, en lo que atañe a los requisitos para acceder a pensión de jubilación, la Constitución Nacional de 1886 ya consagraba en su artículo 62 que «La ley determinará... las condiciones de ascenso y de jubilación; y la serie o clase de servicios civiles o militares que dan derecho a pensión del Tesoro público».

<sup>10</sup> «Situaciones jurídicas individuales definidas por disposiciones municipales o departamentales. Las situaciones jurídicas de carácter individual definidas con anterioridad a la presente Ley, con base en disposiciones Municipales o Departamentales en materia de pensiones de jubilación extralegales en favor de empleados o servidores públicos o personas vinculadas laboralmente a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados, continuarán vigentes.

También tendrán derecho a pensionarse con arreglo a tales disposiciones, quienes con anterioridad a la vigencia de este artículo, hayan cumplido o cumplan dentro de los dos años siguientes los requisitos exigidos en dichas normas.

Lo dispuesto en la presente Ley no afecta ni modifica la situación de las personas a que se refiere este artículo.



los pensionados bajo dichas normativas, sin embargo, aunque en la sentencia C-410 de 18 de agosto de 1997, la Corte Constitucional consideró que resultaba inconstitucional extender el mencionado beneficio a las personas que consolidaban su estatus «*dentro de los dos años siguientes*» a la entrada en vigor de la Ley 100, en razón a que esa Corporación omitió modular los efectos de su fallo y comoquiera que la eficacia de estos, por regla general es *ex nunc*, las situaciones consolidadas entre el 30 de junio de 1995 y el 30 de junio de 1997 no resultan afectadas por dicha inexecutableidad.

En este orden de ideas, si bien es cierto que las normas de carácter municipal o departamental relacionadas con el régimen pensional de los empleados de las entidades territoriales y de sus organismos descentralizados resultan inconstitucionales por razones de incompetencia al momento de su expedición, también lo es que pese a esta, continuaron vigentes para todas aquellas situaciones (i) consolidadas o adquiridas a la luz de las mismas antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 (30 de junio de 1995)<sup>11</sup>, o (ii) las que «*[...] se adquirieron antes del 30 de junio de 1997 y se consolidaron previamente a que surtiera efectos la declaratoria de inexecutableidad del aparte del inciso 2º del artículo 146 de la Ley 100 de 1993, que reza: 'o cumplan dentro de los dos años siguientes'*»<sup>12</sup>.

Así las cosas, las condiciones de la accionante no encuadran en los presupuestos establecidos en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, puesto que al verificar los requisitos contemplados en la mencionada Resolución 119 de 1976, los cumplía el 29 de septiembre de 2000, esto es, con posterioridad al 30 de junio de 1997, por lo que tampoco es dable acceder a la pretensión principal de la demanda, tal como lo concluyó el *a quo*.

Por lo tanto, con base en los razonamientos que se dejan consignados, en armonía con los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin más disquisiciones sobre el particular, se revocará la sentencia de primera instancia, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, para en su lugar negarlas.

---

Las disposiciones de este artículo regirán desde la fecha de la sanción de la presente Ley» (La frase subrayada fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, a través de sentencia C-410 de 1997, con ponencia del magistrado Hernando Herrera Vergara).

<sup>11</sup> De acuerdo con el parágrafo del artículo 151 de la Ley 100 de 1993, «*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*».

<sup>12</sup> Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, sentencia de 10 de febrero de 2011, expediente 250002325000200403791 03, consejero ponente doctor Víctor Hernando Alvarado.



En relación con la condena en costas y las agencias en derecho que corresponde a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, esta Corporación, en sentencia de 1.º de diciembre de 2016<sup>13</sup>, se pronunció así:

En ese orden, la referida norma especial que regula la condena en costas en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo dispone:

**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.

La lectura interpretativa que la Sala otorga a la citada regulación especial gira en torno al significado del vocablo disponer, cuya segunda acepción es entendida por la Real Academia Española como «2. tr. Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse».

Ello implica que disponer en la sentencia sobre la condena en costas no presupone su causación *per se* contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que estas sean impuestas, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución (artículo 366 del CGP).

En tal virtud, a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones (civil, comercial, de familia y agraria), donde la responsabilidad en materia de costas siempre es objetiva (artículo 365 del CGP), corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma.

Ese juicio de ponderación supone que el reproche hacia la parte vencida esté revestido de acciones temerarias o dilatorias que dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento, cuando por ejemplo sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad; se aduzcan calidades inexistentes; se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o

<sup>13</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, expediente 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014), C. P. Carmelo Perdomo Cuéter, actor: Ramiro Antonio Barreto Rojas, demandada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).



fraudulentos; se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas; se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso; o se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas (artículo 79 CGP).

Así las cosas, frente al resultado adverso a los intereses del demandante, se tiene que ejerció de forma legítima el reclamo por la vía judicial del derecho que le asistía de acceder a la pensión gracia, pues con base en el ordenamiento que la rige y los lineamientos jurisprudenciales en la materia, así lo consideró.

Por consiguiente, esta Sala considera que la referida normativa deja a disposición del juez la procedencia o no de la condena en costas, puesto que para ello debe examinar la actuación procesal de la parte vencida y comprobar su causación y no el simple hecho de que las resultas del proceso le fueron desfavorables a sus intereses, pues dicha imposición surge después de tener certeza de que la conducta desplegada por aquella comporta temeridad o mala fe, por lo que, al no predicarse tal proceder de la parte demandante, no se impondrá condena en costas.

Por último, comoquiera que quien se halla habilitado legalmente para ello confirió poder en nombre de la Universidad del Valle, se reconocerá personería al profesional del derecho destinatario de dicho mandato (ff. 290 a 295 vuelto c. ppal.).

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

1.º Revócase la sentencia de veintiuno (21) de abril de dos mil catorce (2014) proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda incoada por la señora Clara Inés León de González contra la Universidad del Valle; en su lugar, niéganse tales súplicas, de acuerdo con la parte motiva.

2.º Sin condena en costas a la parte demandante en ambas instancias.

3.º Reconócese personería al abogado Camilo Hiroshi Emura Álvarez, con



Proceso recibido en secretaria  
31 JUL 2019

Expediente: 76001-23-33-000-2013-00042-01 (4332-2014)  
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho  
Clara Inés León de González contra la Universidad del Valle

cédula de ciudadanía 10.026.578 y tarjeta profesional 121.708 del Consejo Superior de la Judicatura, para representar a la Universidad del Valle, en los términos del poder a él conferido visible en los folios 290 a 295 vuelto del cuaderno principal.

4.º Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

Notifíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de la fecha.

  
CARMELO PERDOMO CUÉTER

Impedida  
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

  
CÉSAR PALOMINO CORTÉS