CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

Referencia:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación:	47001233300020139020701 (5004-2014)
Demandante:	EVER ALONSO URREGO CLAVIJO
Demandada:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL [1].
Tema:	Reconocimiento de pensión, régimen especial, Registraduría Nacional del Estado Civil

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA
Ley 1437 de 2011

O-277-2019

ASUNTO

Decide la subsección el recurso de apelación formulado por la parte demandada contra la sentencia proferida el 20 de agosto de 2014 por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que accedió a las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

El señor Ever Alonso Urrego Clavijo, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 138 de la Ley 1437 del 2011[2], formuló las siguientes:

Pretensiones[3]

1. Declarar la nulidad de las Resoluciones PAP 006513 del 12 de julio de 2010, mediante la cual se negó la pensión de jubilación al demandante y PAP 044063 del 15 de marzo de 2011 que resolvió en forma negativa el recurso de reposición y confirmó en todas sus partes el acto administrativo recurrido.

2. Ordenar a la UGPP reconocer y pagar al señor Ever Alonso Urrego Clavijo el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación efectiva a partir del 25 de julio

[1] En adelante UGPP.
[2] «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», en adelante CPACA.
[3] Folios 3 a 4.

de 2008, así como la mesada 14, mesadas adicionales o primas, los reajustes, y la indexación de la primera mesada.

3. Condenar a la demandada a cancelar al libelista el retroactivo pensional desde el 25 de julio de 2008 y hasta cuando se efectúe el pago de la prestación deprecada.

4. Ordenar a la UGPP para que sobre las sumas adeudadas efectúe los reajustes de valor conforme al IPC tal y como lo autoriza el artículo 48 Superior, la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado y numeral 4 del artículo 195 del CPACA.

5. Condenar a la demandada a que si no da cumplimiento a la sentencia dentro del término ordenado en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, cancele intereses moratorios.

6. Ordenar el cumplimiento de la sentencia en los términos del numeral 2 del artículo 192 del CPACA y condenar en costas.

Fundamentos fácticos relevantes[4]:

1. El señor Ever Alonso Urrego Clavijo prestó sus servicios a la Registraduría Especial del Estado Civil desde el 5 de julio de 1983 hasta el 31 de diciembre de 2000, esto es, por un periodo de 17 años, 5 meses y 25 días. Durante dicho tiempo desempeñó los cargos de fotógrafo 6015-08 y dactiloscopista 4125-12.

2. El Departamento Administrativo de la Función Pública mediante Decreto 1012 del 6 de junio de 2000, ordenó la supresión del cargo de dactiloscopista 4125-12 de la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por lo que el señor Urrego Clavijo fue retirado del cargo a partir del 2 de enero de 2001, para ese momento, había alcanzado un tiempo de servicios de 17 años, 3 meses y 8 días.

3. El libelista cumplió los 50 años de edad el 25 de julio de 2008, por lo cual elevó petición a la extinta Caja Nacional de Previsión Social (hoy UGPP) con el fin de que le fuera reconocida la pensión de jubilación en los términos del artículo 17 del Decreto 602 de 1977 reglamentado por el Decreto 1069 de 1995.

4. La demandada mediante Resolución PAP 006513 del 12 de julio de 2010 resolvió de negativa la solicitud al considerar que el demandante no se encontraba inmerso en las prescripciones de la Ley 33 de 1985 como tampoco era beneficiario del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

5. El señor Ever Alonso Urrego Clavijo interpuso recurso de reposición en contra de la anterior decisión, el cual fue desatado a través de Resolución PAP 044063

[4] Folios 4 a 5.

del 15 de marzo de 2011, que confirmó en todas sus partes el acto administrativo recurrido.

DECISIONES RELEVANTES EN LA AUDIENCIA INICIAL[5]

En el marco de la parte oral del proceso, bajo la Ley 1437 de 2011, la principal función de la audiencia inicial es la de establecer el objeto del proceso y de la prueba.[6] En esta etapa se revelan los extremos de la demanda o de su reforma, de la contestación o de la reconvención. Además, se conciertan las principales decisiones que guiarán el juicio.
Con fundamento en lo anterior, se realiza el siguiente resumen de la audiencia inicial en el presente caso, a modo de antecedentes:

Excepciones previas (art. 180-6 CPACA)

Bien podría decirse que esta figura, insertada en la audiencia inicial, es también una faceta del despacho saneador o del saneamiento del proceso, en la medida que busca, con la colaboración de la parte demandada, que la verificación de los hechos constitutivos de excepciones previas, o advertidos por el juez, al momento de la admisión, se resuelvan en las etapas iniciales del proceso, con miras a la correcta y legal tramitación del proceso, a fin de aplazarlo, suspenderlo, mejorarlo o corregirlo.[7]

En el presente caso a folio 157 y grabación obrante en cd a folio 163, se indicó lo siguiente en la etapa de excepciones previas:

> «[...] Revisado el expediente la parte demandada propuso las siguientes excepciones:
>
> 1. Falta de agotamiento de vía gubernativa en lo referente a las pretensiones.
> 2. Inexistencia de las obligaciones reclamadas.
> 3. Cobro de lo no debido.
> 4. Compensación.
> 5. Buena fe.
> 6. Genérica e innominada.
> 7. Prescripción.
>
> Correspondía en esta etapa judicial resolver sobre la excepción de falta de agotamiento de vía gubernativa en lo referente a las pretensiones, no obstante el apoderado judicial de la entidad demandada presentó el desistimiento de la excepción.
>
> **Decisión:** La Magistrada Ponente acepta el desistimiento presentado por el apoderado de la entidad demandada frente a la excepción de falta de agotamiento de vía gubernativa.
>
> De las demás excepciones propuestas, encuentra esta Agencia Judicial que NO corresponde en esta instancia procesal resolverlas. (sic) Pues mismas no se

[5] Folios 156 a 158 vuelto y cd visible a folio 163.
[6] (2015). Módulo Audiencia inicial y audiencia de pruebas. EJRLB.
[7] (2012). Módulo El juicio por audiencias en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. EJRLB.

enlistan en aquellas excepciones previas (artículo 97 del cpc (sic). [...]». (Ortografía, mayúsculas, subrayas y negrillas del texto original).

Se notificó la decisión en estrados y no se presentaron recursos.

Fijación del litigio (art. 180-7 CPACA)

La fijación del litigio es la piedra basal del juicio por audiencias; la relación entre ella y la sentencia es la de "tuerca y tornillo", porque es guía y ajuste de esta última.[8] En la audiencia inicial a folio 157 anverso y reverso y en grabación obrante en cd a folio 163 se fijó el litigio así:

> «[...] Determinar cuál es el régimen a aplicar al accionante, si el decreto (sic) 603 de 1977 y decreto (sic) 1069 de 1995 o si por el contrario el régimen a aplicar es el contenido en la ley (sic) 100 de 1993. [...]» (Ortografía del texto original).

Se corrió traslado a las partes y no se interpusieron recursos.

SENTENCIA APELADA[9]

El *a quo* profirió sentencia por escrito el 20 de agosto de 2014, en la cual accedió a las pretensiones del demandante, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Analizó el Sistema General de Pensiones vigente y afirmó que para que se cause el derecho de pensión a los beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se hace necesario que cumplan los requisitos consagrados en la normativa anterior a la entrada en vigencia del régimen general.

Por otro lado, afirmó que el Gobierno Nacional había expedido un régimen especial para los servidores públicos que laboraban en actividades de alto riesgo contenido en los Decreto 1069 de 1995 y 603 de 1977 conforme lo había sostenido el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia[10], el cual contemplaba un régimen de transición que resultaba ser más beneficioso que el señalado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

En efecto, indicó que conforme al Decreto 1069 de 1995 quienes al 31 de diciembre de 1994 estuvieran vinculados a la Registraduría Nacional del Estado Civil y tuvieran 35 o más años de edad si son mujeres, o 40 o más años de edad si son hombres o hubiesen prestado 7 años o más años de servicio en los cargos de dactiloscopista o fotógrafo tenían derecho a que se les reconociera la pensión de jubilación en los términos del artículo 17 del Decreto 603 de 1977.

---

[8] (2015). Módulo Audiencia inicial y audiencia de pruebas. EJRLB.
[9] Folios 180 a 193.
[10] Para tal fin citó las sentencias de la Sección Segunda de fechas 2 de octubre de 2008 y 12 d febrero de 2009, radicación: 25000232500050050069801 (2262-07).y 250002325000200401982O1 (0597-08).

Conforme a lo anterior, realizó un análisis de las pruebas allegadas al plenario y arguyó que el demandante se desempeñó en la Registraduría Nacional del Estado Civil en los cargos de fotógrafo y dactiloscopista por más de 16 años, motivo por el cual al cumplir 50 años de edad, consumó los requisitos para ser beneficiario de la pensión en los términos del artículo 17 del Decreto 603 de 1977.

Respecto al monto de la prestación, precisó que debía darse aplicación a la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2010, es decir, todos los factores salariales percibidos en el último año de servicios, y, acorde al certificado de salarios allegado al expediente, el señor Urrego Clavijo había percibido además de la asignación básica, la bonificación, las primas de alimentación, de servicios, de vacaciones, de navidad y de elecciones, que debían ser incluidos en la liquidación a excepción de la prima de elecciones, la cual, según criterio del Consejo de Estado no constituía factor salarial.

De otra parte, en relación con la mesada adicional o mesada 14 señaló que la pensión del libelista se causó antes del 31 de julio de 2011 por lo que cumplía el primer requisito exigido por el artículo 142 de la Ley 100 de 1993, sin embargo, solo hasta que se le reconociera la pensión se podría determinar si esta era igual o superior a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Acorde con los anteriores razonamientos, el tribunal de primera instancia profirió sentencia que se resume así: i) declaró la nulidad parcial de los actos administrativos demandados; ii) a título de restablecimiento del derecho ordenó a la UGPP reconocer al señor Ever Alonso Urrego Clavijo la pensión de jubilación a partir del 25 de julio de 2008, equivalente al 75% de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios; iii) ordenó la actualización de las sumas; iv) denegó las demás pretensiones de la demanda y; v) condenó en costas a la entidad demandada.

RECURSO DE APELACIÓN[11]

La parte demandada solicitó revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar se denieguen las pretensiones de la demanda. Las razones en que se fundamenta su recurso son las siguientes:

Afirmó que al demandante no le asiste el derecho a que se le reconozca la pensión especial contenida en el Decreto 603 de 1977 dado que el libelista no es beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, toda vez que para el 1.° de abril de 1994 tenía 36 años de edad y no contaba con los 15 años de servicios.

[11] Folios 206 a 210

Arguyó que los actos administrativos demandados no vulneran ninguna disposición legal ni constitucional, pues se le dio aplicación a la normativa vigente y que rige la pensión del demandante.

De otra parte, peticionó se revoque la condena en costas dado que la entidad ha obrado de buena fe y no se evidenció ninguna actuación temeraria ni maniobras dilatorias que produjera un desgaste innecesario a la administración de justicia.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandada[12]**:** insistió en que no es procedente el reconocimiento pensional a favor del señor Ever Alonso Urrego Clavijo, puesto que no es beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

La parte demandante presentó alegatos de conclusión de forma extemporánea y el Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal[13].

CONSIDERACIONES

Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto. De igual forma, acorde con lo previsto por el artículo 328 del Código General del Proceso, el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

Problema jurídico

En ese orden, el problema jurídico a resolver en esta instancia se resume en las siguientes preguntas:

1. ¿El señor Ever Alonso Urrego Clavijo cumple con los requisitos para ser beneficiario de la pensión especial de jubilación prevista en los Decretos 1069 de 1995 y 603 de 1977?

   En caso afirmativo:

2. ¿Bajo qué parámetros debe efectuarse la liquidación de la prestación?

3. ¿Daba lugar a la condena en costas en primera instancia en contra de la demandada al accederse las pretensiones de la demanda?

---

[12] Folio 265.
[13] Según constancia secretarial visible a folio 271.

Primer problema jurídico

¿El señor Ever Alonso Urrego Clavijo cumple con los requisitos para ser beneficiario de la pensión especial de jubilación prevista en los Decretos 1069 de 1995 y 603 de 1977?

Al respecto la subsección sostendrá la siguiente tesis: el demandante tiene derecho a que le sea reconocida la pensión bajo los parámetros de la citada normativa, como pasa a explicarse:

- **Derecho a la seguridad social – pensión de vejez**

La Constitución Política otorgó a la seguridad social una doble connotación (artículo 48) desde su consagración como servicio público de carácter obligatorio y como derecho de rango constitucional. Lo que representa para el Estado colombiano un marco de acciones encaminadas a garantizarlo toda vez que a partir de este derecho se protegen bienes jurídicos como la vida y la dignidad humana, dado que permite el acceso a la asistencia social y a prestaciones para su pleno desarrollo, como es la salud y la pensión.

En ese orden y bajo esos principios, la Ley 100 de 1993 organizó el Sistema de Seguridad Social Integral como un conjunto de obligaciones del Estado y la sociedad, instituciones y recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, y las demás que se incorporen normativamente en el futuro, con el objeto de garantizar esos derechos irrenunciables de las personas, en condiciones que les permitan tener una calidad de vida acorde con la dignidad humana, a través de la protección de las contingencias que las puedan afectar[14].

Aunado es importante mencionar que, desde los Tratados Internacionales ratificados por Colombia se ha denotado el raigambre *iusfundamental* del derecho a la seguridad social, verbigracia, artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona, artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entre otros.

Precisamente, se resalta el párrafo 10 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), según el cual corresponde a los Estados signatarios dentro del máximo de recursos de los que dispongan, adoptar medidas encaminadas a brindar protección adecuada al derecho a la seguridad social. Dichas medidas habrán de ser diseñadas y

[14] Artículo 1.° de la Ley 100 de 1993.

ejecutadas de manera tal que no permitan restricciones irrazonables o desproporcionadas de acceso y *"en todo caso deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo de este derecho humano".*[15] (Subraya la sala, cursiva del texto original).

Ahora bien, dentro del ordenamiento jurídico concretamente frente a la pensión, el artículo 4 de la Ley 100 de 1993 prescribe que el servicio público de seguridad social «[...] respecto al Sistema General de Pensiones es esencial sólo en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones [...]».

Conforme a lo anterior, es indiscutible la relación estrecha que existe entre el derecho a la pensión de vejez y la satisfacción de las condiciones mínimas que permitan garantizar el mínimo vital, la vida digna y la seguridad social de las personas que la reclaman, más aun cuando se trata de personas en especial condición de vulnerabilidad como las de la tercera edad.

Del régimen de transición

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Política, el legislador expidió la Ley 100 de 1993 que contiene el régimen de seguridad social integral conformado por los sistemas de pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementariosLey 100 de 1993 creó el sistema general de pensiones cuyo propósito era unificar los requisitos para reconocer dicha prestación social a todos los habitantes del territorio nacional[16]. No obstante, el mismo sistema exceptuó de su aplicación a quienes fueran beneficiarios de un régimen especial[17]. La norma introdujo dos regímenes a saber:

(i) En el régimen solidario de prima media con prestación definida los aportes de los afiliados van a un fondo común de naturaleza pública y la ley previamente define el monto pensional. Los requisitos para obtener este derecho en este régimen son los establecidos en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993 así: (a) tener 55 años de edad si es mujer o 60 si es hombre y a partir del año 2014, 57 y 62 respectivamente y; (b) acreditar mínimo 1000 semanas cotizadas, las cuales aumentaron a partir del 1.º de enero de 2005 en 50 y de ahí en adelante hasta el año 2015 en 25 cada año para un total de 1300 semanas.

(ii) El régimen de ahorro individual con solidaridad se basa en el capital proveniente de las cotizaciones y los respectivos rendimientos financieros de las mismas, los cuales se consignan en una cuenta individual pensional. Allí el monto de la pensión no es determinado previamente por la ley, y sus afiliados tienen derecho al reconocimiento cuando hayan reunido en su cuenta individual la cantidad dineraria necesaria para financiarla siempre y cuando su cuantía

---

[15] Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, Sentencia T-658 de 2008, Referencia: expedientes T-1.852.626 y T-1.911.331.
[16] Artículo 3 de la Ley 100 de 1993.
[17] Artículo 279 Ley 100 de 1993.

pensional no sea inferior al 110% del valor del salario mínimo mensual legal vigente, sin importar la edad.

Igualmente, la norma previó un régimen de transición para aquellas personas que al momento de su entrada en vigencia estaban próximas a cumplir los requisitos de la pensión de vejez con el propósito de proteger sus expectativas que podrían verse afectadas con el tránsito legislativo. El mismo se fijó en el artículo 36 de dicha ley en los siguientes términos:

> «[...]
> **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
> [...]
>
> Lo dispuesto en el presente artículo para las personas que al momento de entrar en vigencia el régimen tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, no será aplicable cuando estas personas voluntariamente se acojan al régimen de ahorro individual con solidaridad, caso en el cual se sujetarán a todas las condiciones previstas para dicho régimen.
>
> Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el régimen de ahorro individual con solidaridad decidan cambiarse al de prima media con prestación definida [...]»

Así, quienes a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 tuviesen 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más años de edad si son hombres, o 15 o más años de servicios cotizados, tienen derecho a que se les aplique el régimen pensional que los venía rigiendo en lo que se refiere a la edad para acceder, el tiempo de servicio y el monto de la prestación.

Del material probatorio allegado al expediente se observa que el señor Ever Alonso Urrego Clavijo no es beneficiario del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993, toda vez que para el 1.º de abril de 1994, fecha en la cual entró en vigencia el Sistema General de Seguridad Social tenía 35 años de edad, toda vez que nació el 25 de julio de 1958[18]. Tampoco contaba con 15 años de servicios,

[18] De acuerdo con el registro civil de nacimiento visible a folio 16 del expediente.

dado que ingresó a la Registraduría Nacional del Estado Civil el 5 de julio de 1983 hasta el 31 de diciembre del 2000[19].

De la pensión especial por actividades de alto riesgo en la Registraduría Nacional del Estado Civil

El Decreto-Ley 603 de 1977, «por medio del cual se establece el régimen de prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Registraduría Nacional del Estado Civil», en su artículo 17 previó el régimen especial de pensiones para algunos funcionarios de dicha entidad, con el siguiente tenor literal:

> «
> El empleado de la Registraduría Nacional del Estado Civil que por 16 años continuos o discontinuos haya servido en el laboratorio fotográfico como jefe de sección o de grupo; o como fotógrafo, o que haya desempeñado el cargo de dactiloscopista; o trabajado en el proceso de prensado o laminación de cédulas de ciudadanía o tarjetas de identidad como prensador, troquelador, estampador, armador o revisor, tiene derecho, al llegar a la edad de cincuenta años, a que por la respectiva entidad de previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio.
>
> El haber desempeñado por veinte años continuos o discontinuos alguno de los cargos señalados en este artículo, da derecho a la pensión mensual vitalicia de jubilación, cualquiera que sea su edad. [...]».

Quienes se encuentran dentro de la excepción que contempla la norma tienen derecho al reconocimiento pensional con 16 años de servicios y 50 años de edad, dado que el inciso 1.º del artículo 1.° de la Ley 33 de 1985 expresamente excluyó de su aplicación a quienes gozan de un régimen especial de pensiones, así:

> «[...]
> 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.
>
> En todo caso, a partir de la fecha de vigencia de esta ley, ningún empleado oficial, podrá ser obligado, sin su consentimiento expreso y escrito, a jubilarse antes de la edad de sesenta años (60), salvo, las excepciones que, por vía general, establezca el Gobierno. [...]».

Por su parte, el Decreto 1069 del 23 de junio de 1995, «por el cual se reglamenta la pensión especial de vejez para unos servidores públicos de la Registraduría del Estado Civil», señaló:

> «[...]
> ART. 1º—Campo de aplicación. El Sistema General de Pensiones contenido en la Ley 100 de 1993 y sus reglamentos, se aplica a todos los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con excepción de los servidores públicos

[19] Según certificación de tiempo de servicios visible a folio 18.

que desempeñan las labores descritas en el artículo siguiente, a quienes se les aplica el régimen especial previsto en el artículo 17 del Decreto 603 de 1977, siempre que continúen afiliados al Régimen Solidario de Prima Media con prestación definida.

Cuando estos servidores se afilien voluntariamente al régimen de ahorro individual con solidaridad se regirán por las normas propias de éste, salvo en lo que respecta al monto de las cotizaciones que se regirán en el presente decreto.

ART. 2º—Servidores públicos de la Registraduría Nacional del Estado Civil que tiene derecho a una pensión especial de vejez o jubilación. Tendrán derecho a una pensión especial de vejez, en los términos del artículo 17 del Decreto 603 de 1977, los funcionarios públicos de la Registraduría Nacional del Estado Civil que se encontraban vinculados a ella a 31 de diciembre de 1994 y que tuvieran 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más años de edad si son hombres, o aquellos que tuvieran siete (7) años o más de servicios en los cargos que a continuación se mencionan:

Dactiloscopistas.
En el laboratorio fotográfico: profesional 04, técnico 09, o fotógrafo. [...]». (Subraya la Sala).

De las normas anteriormente transcritas, es claro que el personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en lo pertinente queda sometido al régimen anterior, que comprende el Decretos 603 de 1977, además de lo señalado en el Decreto 1069 de 1995, específicamente en los requisitos a tener en cuenta para el reconocimiento de la pensión de vejez.

Se resalta que, a pesar de que el demandante no es beneficiario del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sí se encuentra incluido dentro de la transición que previó el Decreto 1069 del 23 de junio de 1995, para el personal de la Registraduría Nacional que desempeñaba actividades peligrosas. En este sentido, se pronunció esta Corporación[20]:

«[...]

Resulta importante anotar aquí, que tanto el Legislador como el Ejecutivo previeron para los dactiloscopistas de la Registraduría Nacional del Estado Civil un régimen de transición más benéfico, en cuanto a requisitos, que el régimen de transición general previsto en el artículo 36 de la propia Ley 100 de 1993; beneficios que se entienden en razón de la alta peligrosidad del ejercicio de las funciones de dichos empleos.

Por ello, es propicio atender las pautas del régimen de transición del Decreto 1069 de 1995 para establecer los beneficios de la transición en materia de pensiones para los dactiloscopistas de la Registraduría, y no las del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, como equivocadamente lo sostuvo la entidad demandada en los actos acusados. [...]».

Conforme a lo anterior, no le asiste razón a la demandada en cuanto alega que el

[20] Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 2 de octubre de 2008. Radicación: Radicación número: 25000-23-25-000-2005-00698-01(2262-07).

demandante al no ser beneficiario del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, no le asiste el derecho a que se le dé aplicación al Decreto 603 de 1977 para obtener su derecho prestacional, pues es claro que en virtud de la actividad que ejercía la cual era entendida como actividad peligrosa, el Gobierno Nacional quiso otorgar un régimen más favorable y previó otro régimen de transición en el Decreto 1069 de 1995 para aquellas personas que ejecutaban ciertas funciones.

De esta forma, resulta claro que el personal que se desempeñaba como dactiloscopista o fotógrafo en la Registraduría Nacional del Estado Civil y hubiese prestado 7 años de servicio a la entrada en vigencia del Decreto 1069 de 1995, tendrían derecho a que su pensión le fuera reconocida en los términos del artículo 17 del Decreto 603 de 1977.

Acorde con la sinopsis normativa y jurisprudencial citada, esta subsección deberá verificar si es procedente el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación especial, con ocasión de los tiempos prestados por parte del señor Ever Alonso Urrego Clavijo:

- Mediante certificación fechada 16 de junio de 2008, la coordinadora del Grupo de Registro y Control de la Registraduría Nacional del Estado Civil hizo constar que el señor Ever Alonso Urrego Clavijo, se desempeñó entre el 5 de julio de 1983 y el 31 de diciembre de 2000 (folios 31 y 36) en dicha entidad y desempeñó los siguientes cargos:

CARGO	PERIODO	TIEMPO LABORADO
Fotógrafo 6015-08	Del 15 (sic) de julio de 1983 al 31 de diciembre 1983	5 meses y 16 días
Fotógrafo 4085-05	Del 1 de abril de 1986 al 8 de abril de 1986	2 años, 3 meses y 7 días
Registrador Municipal 5002-11	Del 9 de abril de 1986 al 5 de junio de 1986	1 mes y 23 días
Fotógrafo 4085-05	Del 6 de junio de 1986 a 1 de mayo de 1988	1 año, 10 meses y 25 días
Registrador Municipal 5002-11	Del 2 de mayo de 1988 al 31 de agosto de 1988	3 meses y 29 días
Fotógrafo 4085-05	Del 1 de septiembre de 1988 al 31 de diciembre 1988	3 meses y 30 días
Fotógrafo 4085-06	Del 1 de enero de 1989 a 9 de noviembre de 1989	10 meses y 8 días
Fotógrafo 4085-07	Del 10 de noviembre de 1989 al 31 de diciembre de 1993	4 años, 1 mes y 21 días
Fotógrafo 4080-03	Del 1 de enero de 1994 al 5 de abril de 1994	3 meses y 2 días
Dactiloscopista 4125-06	Del 6 de abril de 1994 al 11 de febrero de 1997	2 años, 10 meses y 5 días
Dactiloscopista 4125-10	Del 12 de febrero de 1997 al 30 de diciembre de 1997	10 meses y 18 días
Dactiloscopista 4125-12	Del 31 de diciembre de 1997 al 31 de enero de 1999	1 año y 1 mes

Dactiloscopista 4125-12	Del 1 de febrero de 1999 al 31 de enero de 2000	11 meses y 30 días

- Mediante Decreto 1012 del 6 de junio de 2000 se suprimió de la planta de empleo de la Registraduría de Nacional del Estado Civil el cargo de Dactiloscopista 4125-12, que a dicha fecha desempeñaba el demandante (archivo 2 del cd visible a folio 142A).

- El señor Urrego Clavijo mediante petición elevada el 29 de julio de 2008, solicitó a Cajanal EICE el reconocimiento de la pensión de vejez, la cual fue resuelta de forma negativa a través de la Resolución PAP 006513 del 12 de julio de 2010 (folios 51 a 54), conforme los siguientes argumentos:

> «[...] Confrontada la norma transcrita con los documentos que reposan en el expediente se colige, que el señor URREGO CLAVIJO EVER ALONSO, no cumple con los presupuestos, dado a que solo cuenta con 17 años 5 meses y 26 días de servicios prestados, no reuniendo la condición legal de 20 años de servicio, que igualmente es del caso indicar que el peticionario no se encuentra inmerso en el régimen de Transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, toda vez que al 01 de abril de 1994 contaba con 35 años de edad y 10 años de servicios laborados. [...]».

- En contra del anterior acto administrativo, el demandante interpuso el recurso de reposición que fue desatado de forma negativa a través de Resolución PAP 044063 del 15 de marzo de 2011 (folios 55 a 59).

Conforme a la anterior material probatorio, es dable concluir que el señor Ever Alonso Urrego Clavijo **i)** prestó sus servicios como dactiloscopista y fotógrafo entre el 5 de julio de 1983 al 31 de diciembre de 2000, **ii)** que al 31 de diciembre de 1994 (fecha que exige el Decreto 1069 de 1995) se encontraba vinculado a la Registraduría Nacional del Estado Civil y que además a dicha fecha, **iii)** contaba con 10 años, 11 meses y 17 días de servicio (solo como fotógrafo o dactiloscopista, sin tener en cuenta los 1 año y 12 días que se desempeñó como registrador municipal.

En este sentido, cumplía con los requisitos para que le fuera reconocida la pensión especial de vejez en los términos del artículo 17 del Decreto 603 de 1977, el cual a su vez exigía, 16 años de servicio continuo o discontinuo en los empleos entre otros, dactiloscopista o fotógrafo y la edad de 50 años.

En virtud de ello, se observa que el demandante se desempeñó en los cargos de fotógrafo y dactiloscopista hasta el 31 de diciembre de 2000 por un tiempo de 16 años, 11 meses y 17 días y que nació el 25 de julio de 1958[21], por lo que cumplió los 50 años de edad el 25 de julio de 2008 (fecha de adquisición del estatus). En

[21] De acuerdo con el registro civil de nacimiento visible a folio 16 del expediente.

consecuencia cumple con los requisitos para ser beneficiario de la pensión especial de vejez.

En conclusión: el señor Ever Alonso Urrego Clavijo tiene derecho al reconocimiento y pago de una pensión de vejez en los términos del artículo 17 del Decreto 603 de 1977, efectiva a partir del 25 de julio de 2008, toda vez que prestó sus servicios por más de 16 años en los cargos de dactiloscopista y fotógrafo, además cumplió 50 años de edad.

Segundo problema jurídico:

¿Bajo qué parámetros debe efectuarse la liquidación de la prestación?

Al respecto, la Subsección sostendrá la siguiente tesis: el monto, la edad y los requisitos de la pensión de vejez deberá tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 17 del Decreto 603 de 1977 y el IBL deberá calcularse conforme lo prevé el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, como se explica a continuación:

De la liquidación de la pensión especial

Se hace necesario acudir nuevamente al Decreto 1069 de 1995 que en su artículo 4 determinó el monto de la pensión especial de vejez de entre otros, los dactiloscopistas y fotógrafos en los siguientes términos:

> «[...]
> El monto de la pensión será el consignado en el artículo 17 del Decreto 603 de 1977, el cual se calculará sobre el promedio del salario mensual que se establece en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, calculado desde la fecha de entrada en vigencia de la misma ley. [...]». (Subrayas de la Sala).

Conforme a la disposición transcrita, el monto pensional debe calcularse con fundamento en el artículo 17 del Decreto 603 de 1977 que en su contenido consagra lo siguiente:

> «[...]
> El empleado de la Registraduría Nacional del Estado Civil que por 16 años continuos o discontinuos haya servido en el laboratorio fotográfico, como jefe de sección o grupo; o como fotógrafo, o que haya desempeñado el cargo de dactiloscopista; o trabajado en el proceso de prensado o laminación de cédulas de ciudadanía o tarjetas de identidad como prensador, troquelador, estampador, armador o revisor, tiene derecho, al llegar a la edad de cincuenta años, a que por la respectiva entidad de previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio. [...]».

En virtud de la normativa citada, es claro tasa de reemplazo de la pensión especial de vejez a favor del demandante debe atender las disposiciones señaladas en el artículo 17 del Decreto 603 de 1977, esto es, el 75%. No obstante ello, el artículo 4

del Decreto 1069 de 1995 señaló claramente que la pensión debía liquidarse conforme lo señalado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

En efecto, el inciso 3 del artículo 36 del Sistema General de Pensiones señaló:

> «[...]
> 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 hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si éste fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE. Sin embargo, cuando el tiempo que les hiciere falta fuere igual o inferior a dos (2) años a la entrada en vigencia de la presente Ley el ingreso base para liquidar la pensión será el promedio de lo devengado en los dos (2) últimos años, para los trabajadores del sector privado y de un (1) año para los servidores públicos. [...]».

Corolario, el periodo de liquidación deberá ser desde el 1.° de abril de 1994 (conforme lo ordena el artículo 4 del Decreto 1069 de 1995) hasta el 31 de diciembre de 2000, fecha en la que el señor Urrego Clavijo se retiró del servicio (folio 31).

Ahora bien, en atención a que la normativa especial no previó los factores salariales a tener en cuenta y dado que es la misma normativa especial (Decreto 1069 de 1995) la que ordena que para la liquidación de la pensión se debe tener en cuenta la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios, se acudirá al Decreto 1158 de 1994[22]. Aunado a ello, el artículo 6 del Decreto 1069 de 1995 señala: «Normas aplicables. En cuanto a la base para calcular las cotizaciones de los funcionarios y el ingreso base de liquidación serán los establecidos en los artículos 18 y 21 de la Ley 100, y sus reglamentos.»

Factores devengados: Conforme al certificado expedido por la Gerencia de Talento Humano, Grupo de Salarios y Prestaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el señor Ever Alonso Urrego Clavijo percibió entre 1.° de abril de 1994 hasta el 31 de diciembre de 2000 (folios 44 a 50), los siguientes factores: asignación básica, prima de alimentación, horas extras, bonificación, prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad y prima de elecciones.

En este sentido, los factores a ser incluidos son la asignación básica, las horas extras y la bonificación por servicios prestados.

En conclusión: la pensión de jubilación del señor Ever Alonso Urrego Clavijo, debe ceñirse a los parámetros de reconocimiento del artículo 17 del Decreto 603

---

[22] «Por el cual se modifica el artículo 6 del Decreto 691 de 1994.» En su artículo 1.° previó la base de cotización así: 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 de salario, e) remuneración por trabajo dominical o festivo, f) remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna, g) bonificación por servicios prestados.».

de 1977 en cuanto a la edad, el tiempo de servicio, la tasa de reemplazo y en lo que hace relación al periodo y los factores de liquidación se incluirán aquellos valores sobre los cuales cotizó entre el 1.° de abril de 1994 y el 31 de diciembre de 2000, según el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, esto es, asignación básica, horas extras y bonificación por servicios prestados.

Tercer problema jurídico

¿Daba lugar a la condena en costas en primera instancia en contra de la demandada al accederse las pretensiones de la demanda?

Al respecto la subsección sostendrá la siguiente tesis: éra procedente la condena en costas a la parte demandada en primera instancia, toda vez que resultó vencida, pues prosperaron las pretensiones del demandante y el libelista debió acudir a la jurisdicción para que le fuera reconocido su derecho.

De la condena en costas

Esta subsección en providencias del 7 de abril de 2016[23] sentó su posición respecto a la condena en costas en vigencia del CPACA en los siguientes términos:

El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso[24] y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.

Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los ordinales 3.° y 4.° del artículo 366 del Código General del Proceso[25], y que no necesariamente deben corresponder al mismo

---

[23] Al respecto ver sentencias de 7 de abril de 2016, Expedientes: 4492-2013, demandante: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, demandante: José Francisco Guerrero Bardi.
[24] Artículo 171 No. 4 en concordancia con el artículo 178 *ibídem*.
[25] «[...] Falta de legitimación en la causa por pasiva [...] En este sentido, 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.
Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si

monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado[26] los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme los criterios previstos en el artículo 28 ordinal 8 de la ley 1123 de 2007[27].

En materia de lo contencioso administrativo, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura a través del Acuerdo 1887 de 2003[28] «vigente al momento de la expedición de la sentencia de primera instancia» fijó las agencias en derecho, de la siguiente manera:

> **«[...] 3.1.2. Primera instancia.**
> [...]
> Sin cuantía: Hasta quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
> Con cuantía: Hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.
>
> PAR.—En los procesos ejecutivos, hasta el quince por ciento (15%) del valor del pago ordenado o negado en la pertinente decisión judicial; si, además, la ejecución comprende el cumplimiento de obligaciones de hacer, se incrementará en un porcentaje igual al que fije el juez.
>
> En los casos en que únicamente se ordene o niegue el cumplimiento de obligaciones de hacer, hasta seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
> [...]»

Ahora bien, a raíz de la expedición del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en anteriores oportunidades y en materia de condena en costas, la Subsección A sostuvo que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, no implicaba la condena de manera «automática» u «objetiva», frente a aquel que resultara vencido en el litigio.

Ello, en consideración a que debían observarse una serie de factores, tales como la temeridad, la mala fe y la existencia de pruebas en el proceso sobre los gastos y costas en el curso de la actuación, en donde el juez debía ponderar dichas

---

su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.
4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas. [...]».

[26] Criterio aceptado por la Corte Constitucional en Sentencia C-043 de 2004 y C-539 de 1999.

[27] Regula la norma como deber de los abogados, el de "...fijar sus honorarios con criterio equitativo, justificado y proporcional frente al servicio prestado o de acuerdo a las normas que se dicten para el efecto, y suscribirá recibos cada vez que perciba dineros, cualquiera sea su concepto".

[28] Modificado por el Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016.

circunstancias y sustentar la decisión, existiendo un margen de análisis mínimo en el que el juez evaluara las circunstancias para imponerla, o no[29].

Sin embargo, esta subsección varió aquella posición y acogió el criterio objetivo para la imposición de costas (incluidas las agencias en derecho) al concluir que no se debe evaluar la conducta de las partes (temeridad o mala fe), sino los aspectos objetivos respecto de la causación de las costas, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que la parte demandada resultó vencida en primera instancia pues se accedieron a las pretensiones en la controversia, procedía la condena que fue impuesta, toda vez que las costas sí se encuentran acreditadas, dado que el señor Urrego Clavijo debió acudir ante un juez para que le fuera reconocida la prestación.

En conclusión: era procedente la condena en costas en primera instancia dado que prosperaron las pretensiones del medio de control invocadas y en atención a que el demandante debió acudir a la jurisdicción para el reconocimiento de su pensión.

Decisión de segunda instancia

La subsección concluye que la sentencia de primera instancia ha de ser parcialmente modificada, respecto del periodo de liquidación y los factores a ser incluidos.

De la condena en costas en segunda instancia

Conforme a lo expuesto en párrafos anteriores, no se condenará en costas a la parte demandada, en atención a que no se observa su causación, toda vez que prosperaron parcialmente los argumentos del recurso de apelación, de conformidad con el numeral 5 del artículo 365 CGP.

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

[29] Ver entre otras, sentencias de 15 de abril de 2015, expediente No. 1343-2014. Demandante: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP; sentencia de 15 de octubre de 2015, Expediente: 4383-2014, Actor: Rosa Yamile Ángel Arana; sentencia de 20 de enero de 2015, expediente número: 4583-2013, Demandante: Ivonne Ferrer Rodríguez.

FALLA:

Primero: Modificar el numeral segundo de la sentencia del 20 de agosto del 2014 proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, el cual quedará como se consigna a continuación:

> « 2.- A título de restablecimiento del derecho ORDÉNESE a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, reconozca y pague la pensión de jubilación al señor Ever Alonso Urrego Clavijo, a partir del 25 de julio de 2008, equivalente al 75% de lo percibido entre el 1.° de abril de 1994 y el 31 de diciembre de 2000, con la inclusión de los factores salariales de asignación básica, las horas extras y la bonificación por servicios prestados.».

Segundo: Confirmar en lo demás la sentencia apelada en la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuso el señor Ever Alonso Urrego Clavijo contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP.

Tercero: Sin condena en costas en segunda instancia.

Cuarto: Ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones correspondientes en el programa «Justicia Siglo XXI».

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Proceso recibido en secretaria

Hoy 17 DIC 2019