BONIFICACIÓN ESPECIAL O QUINQUENIO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN EL INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN PENSIONAL - Debe incluirse el valor equivalente a un mes de remuneración fraccionado en una doceava parte / INTERPRETACIÓN NORMATIVA ATENDIENDO EL SENTIDO NATURAL Y OBVIO DE LAS PALABRAS / SENTENCIA DE UNIFICACIÓN

El quinquenio para efectos pensionales debe tenerse en cuenta como factor según lo dispuesto en el artículo 23 del Decreto Ley 929 de 1976, con «un mes de remuneración», no con la totalidad de la suma devengada por quinquenio, que en muchas ocasiones supera el mes de remuneración. Lo anterior pues al analizar el contenido de la norma trascrita, la Sala observa que no existen expresiones oscuras o palabras técnicas o con significado legal especial; por el contrario, la disposición acude a un lenguaje usual y de fácil comprensión, lo cual determina el uso de la regla de interpretación del artículo 28 del Código Civil que establece atender al sentido natural y obvio de las palabras usadas por el legislador.(…) la Sala tendrá en cuenta además el momento de causación de los factores de salario que están previstos por la ley, para hacer parte del ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación, pues de un lado, el salario básico que constituye el principal referente para remunerar el trabajo prestado por el empleado, se incluye en su totalidad debido a que se percibe de manera mensual, mientras que el quinquenio que corresponde a un mes de remuneración por cada periodo de cinco años al servicio de la entidad debe ser incluido en una doceava parte, lo cual es consecuente no solo con la inclusión de los factores en todas las bases liquidatorias de las pensiones aun siendo especiales, sino también con la tradición jurisprudencial de dividir aquellos concepto salariales que se causan en periodos distinto al mes. Así las cosas, en el IBL pensional de los beneficiarios del Decreto Ley 929 de 1976 el quinquenio, esto es, un mes de remuneración, debe computarse en cuantía de una doceava parte**. NOTA DE RELATORIA:** Sobre que la bonificación especial o quinquenio de la Contraloría General de la República constituye factor salarial del ingreso base de liquidación debe tomarse el último quinquenio causado y dividirlo en una sexta parte, Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Segunda, sentencia de 14 de septiembre de 2011, Rad. 0899-11, C.P., Víctor Hernando Alvarado Ardila.

PENSIÓN DE JUBILACIÓN EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA - Ingreso base de liquidación

Para efectos de determinar la base de liquidación pensional de los empleados de la Contraloría General de la República debe remitirse a los factores salariales enlistados en los artículos 45 del Decreto 1045 de 1978 y 40 del Decreto 720 de la misma anualidad, que habitual y periódicamente devenga el trabajador como remuneración por sus servicios en los últimos seis meses.

BONIFICACIÓN ESPECIAL O QUINQUENIO EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA - Elementos / BONIFICACIÓN ESPECIAL O QUINQUENIO EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA - Requisitos

Los elementos de esta bonificación o quinquenio son los siguientes: (i) su monto es de un mes de remuneración; (ii) se obtiene por cada periodo de cinco años de servicios en la institución; y (iii) para recibirla es necesario no haber tenido sanción disciplinaria ni de ningún otro orden dentro del respectivo periodo. La prestación en comento se reconoce a partir de la vigencia del Decreto Ley 929 de 1976; a aquellos funcionarios de la Contraloría General de la República que cumplan cinco años al servicio de la entidad, siempre y cuando no hayan sido sancionados.

Igualmente mediante Resolución 08445 del 7 de octubre de 1980, conforme lo facultó el Decreto Ley 929 de 1976, el Contralor General de la República reglamentó el quinquenio.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 929 DE 1976- ARTÍCULO 23 / CÓDIGO CIVIL - ARTÍCULO 28 / LEY 929 DE 1976 / DECRETO 691 DE 1994 / DECRETO LEY 720 DE 1978 / DECRETO 3135 DE 1968 / DECRETO 1045 DE 1978

BONIFICACIÓN ESPECIAL O QUINQUENIO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN EL INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN PENSIONAL - Debe incluirse el valor equivalente a un mes de remuneración fraccionado en una doceava parte / INTERPRETACIÓN NORMATIVA ATENDIENDO EL SENTIDO NATURAL Y OBVIO DE LAS PALABRAS/ SENTENCIA DE UNIFICACIÓN

El quinquenio para efectos pensionales debe tenerse en cuenta como factor según lo dispuesto en el artículo 23 del Decreto Ley 929 de 1976, con «un mes de remuneración», no con la totalidad de la suma devengada por quinquenio, que en muchas ocasiones supera el mes de remuneración. Lo anterior pues al analizar el contenido de la norma trascrita, la Sala observa que no existen expresiones oscuras o palabras técnicas o con significado legal especial; por el contrario, la disposición acude a un lenguaje usual y de fácil comprensión, lo cual determina el uso de la regla de interpretación del artículo 28 del Código Civil que establece atender al sentido natural y obvio de las palabras usadas por el legislador.(…) la Sala tendrá en cuenta además el momento de causación de los factores de salario que están previstos por la ley, para hacer parte del ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación, pues de un lado, el salario básico que constituye el principal referente para remunerar el trabajo prestado por el empleado, se incluye en su totalidad debido a que se percibe de manera mensual, mientras que el quinquenio que corresponde a un mes de remuneración por cada periodo de cinco años al servicio de la entidad debe ser incluido en una doceava parte, lo cual es consecuente no solo con la inclusión de los factores en todas las bases liquidatorias de las pensiones aun siendo especiales, sino también con la tradición jurisprudencial de dividir aquellos concepto salariales que se causan en periodos distinto al mes. Así las cosas, en el IBL pensional de los beneficiarios del Decreto Ley 929 de 1976 el quinquenio, esto es, un mes de remuneración, debe computarse en cuantía de una doceava parte**.**

PRESCRIPCIÓN - Término / SILENCIO ADMINISTRATIVO - No interrumpe el término de prescripción / PRESCRIPCIÓN DE MESADAS PENSIONALES

Una vez causado el derecho se cuenta con un lapso de tres años para reclamarlo ante la Administración y posteriormente en sede judicial, y que el hecho de solicitarlo en vía gubernativa, interrumpe la prescripción pero solo por un lapso igual. Así las cosas, para que opere el fenómeno prescriptivo se requiere que transcurra un determinado periodo durante el cual no se hayan ejercido las acciones necesarias para obtener el cumplimiento de la prestación, y se cuenta desde que se hizo exigible. Por lo tanto, es una sanción al titular del derecho por no ejercerlo dentro de los plazos que la ley le otorga, lo que supone, la evidencia de la exigibilidad y una inactividad injustificada del titular del derecho en lograr su materialización. Se observa además, que la disposición que prevé la prescripción no contempla la interrupción indefinida por la ocurrencia del silencio administrativo. Por lo anterior, para la Sala no es de recibo lo planteado por la demandante en el sentido de que la demora en que incurrió CAJANAL en dar respuesta a la solicitud de reliquidación pensional no le puede ser endilgada, por cuanto la decisión

adoptada por el *a quo* en el sentido de declarar la prescripción de las mesadas pensionales anteriores al 14 de agosto de 2010, está en consonancia con lo establecido por los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969

FUENTE FORMAL: DECRETO 3135 DE 1968 - ARTÍCULO 41 / DECRETO 1848 DE 1969

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

Consejero ponente: XXX

Bogotá, D. C., siete (7) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).

Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04676-01(2686-14)CE-SUJ2-006-16

Actor: STELLA CONTRERAS GÓMEZ

Demandado: UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

Medio de Control:	**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**
Asunto:	**Sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2 No. 006/16 proferida en aplicación del artículo 271 de la Ley 1437 de 2011**
Tema:	**Unificación Jurisprudencia en reliquidación pensional régimen de la Contraloría General de la República, beneficiaria del Decreto 929 de 1976, con inclusión del quinquenio**

La Sección Segunda del Consejo de Estado, en aplicación del artículo 14, parágrafo 1.º, numeral 2.º, del Reglamento de la Corporación,[1] profiere sentencia de segunda instancia en el presente asunto por su importancia jurídica y con criterio de unificación en los términos del artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, la cual está referida, a la manera como debe computarse el quinquenio como factor salarial, en la base de liquidación pensional de los beneficiarios del Decreto Ley 929 de 1976, mediante el cual se establece el régimen de prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República y sus familiares.

---

[1] Acuerdo de Sala Plena No. 58 de 1999.

La importancia jurídica que reviste el presente asunto, surge por cuanto pese a que esta Sección a través de sentencia del 14 de septiembre de 2011[2], unificó su jurisprudencia en cuanto a la inclusión de la bonificación quinquenal dentro de la base de liquidación pensional de los servidores de la Contraloría General de la República, en el sentido de que debe hacerse teniendo en cuenta el último quinquenio causado y pagado dentro de los seis meses anteriores al retiro del servicio, tomando el valor certificado por el ente de control por dicho concepto y fraccionándolo en una sexta parte, algunos tribunales y juzgados han dictado providencias en las que se han planteado tesis diferentes sobre este tema, como a continuación pasa a explicarse:

El Tribunal Administrativo de Antioquia[3] y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en algunas de sus salas[4], han venido ordenando la reliquidación pensional a favor de exservidores de la Contraloría General de la República, incluyendo el mencionado factor de manera proporcional, esto es, tomando el porcentaje del mismo causado dentro del último semestre de servicios, mientras que otras han señalado que el computo de dicha prestación debe realizarse incorporando como base un mes de salario, fraccionado en una sexta parte[5].

En algunos juzgados administrativos de Bogotá se ha considerado que el quinquenio debe ser incluido en la base de liquidación pensional en 1/60 parte, toda vez que se causa cada vez que el funcionario cumple cinco años de labores, lo cual comprende 60 meses[6].

En ese orden de ideas, se hace necesario emitir un pronunciamiento que precise dicho aspecto a partir del contenido de la norma que consagra el derecho a devengar la bonificación quinquenal y lo planteado dentro de la sentencia de unificación a la que se ha hecho referencia, en cumplimiento de la función de sentar jurisprudencia atribuida a esta Corporación, que implica a partir de los supuestos facticos del caso estudiado, identificar escenarios propicios para que como órgano de cierre de la jurisdicción, desarrolle criterios o tesis con el fin de aclarar puntos

---

[2] Expediente 0899-2011, cuya ponencia correspondió al Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila.
[3] Ver Sentencia emitida el 21 de enero de 2014, con ponencia de la Magistrada Yolanda Obando Montes, dentro del proceso No. 2012-572.
[4] Ver Sentencia emitida el 9 de julio de 2013, proferida por la Sección Segunda - Subsección A dictada dentro del proceso número 2012-010186 con ponencia de la suscrita consejera cuando se desempeñaba como Magistrada de dicha Corporación.
[5] Ver sentencia dictada el 6 de mayo de 2016 por la Sección Segunda – Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso número 2014-00036 cuya ponencia correspondió a la Dra. Amparo Oviedo Pinto, en la que se accedió a lo pretendido.
[6] Ver sentencia dictada el 28 de junio de 2013 por el Juzgado 12 Administrativo de Descongestión de Bogotá, hoy Juzgado 54 Administrativo de Bogotá dentro del proceso 2012-00065 en la que fueron denegadas las pretensiones.

oscuros o zonas grises de la legislación o jurisprudenciales, refinar sus propios precedentes y garantizar los derechos fundamentales, esto último en aras de asegurar los fines del Estado establecidos por el Constituyente en el artículo 2 superior.

II.ANTECEDENTES

La demanda[7]

Se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovido por Stella Contreras Gómez en contra de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en adelante UGPP, tendiente a declarar la nulidad parcial de las resoluciones AMB 22201 de 27 de mayo de 2008, que le reconoció la pensión mensual por vejez en cuantía de $1´262.757.21; UGM 012221 de 5 de octubre de 2011, mediante la cual, se reliquidó la citada prestación en cumplimiento del fallo de tutela dictado por el Juzgado 24 Penal del Circuito de Bogotá, y UGM 049633 de 14 de junio de 2012, que resolvió el recurso de reposición formulado contra el acto principal, en el sentido de confirmar su contenido.

A título de restablecimiento del derecho solicitó condenar a la demandada a reconocer, reliquidar y pagar de manera indexada su pensión de vejez con el 75% de la totalidad de los factores salariales percibidos durante el último semestre en que prestó sus servicios a la Contraloría General de la República; y de acuerdo a los factores salariales certificados por dicha entidad, pagar los intereses de mora y las costas procesales; y dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 189 y 192 del CPACA.

Como sustento de sus pretensiones, señaló que prestó sus servicios a la Contraloría General de la República desde el 9 de junio de 1981 hasta el 30 de noviembre de 2006, retirándose de dicha entidad el primero de diciembre de 2006, fecha para la cual, desempeñaba el cargo de Profesional Universitario - Grado 01.

---

[7] Visible a folios 109 a 111.

Aseguró que CAJANAL EICE, le reconoció pensión de jubilación mediante la resolución AMB 22201 del 27 de mayo de 2008, con efectividad a partir del 27 de octubre de 2007, cuyo IBL fue calculado con el promedio de lo devengado como salario durante los últimos diez años y únicamente con los factores de asignación básica y bonificación por servicios prestados; desconociendo que es beneficiaria del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la ley 100 de 1993.

Presentó solicitud de reliquidación pensional el 16 de diciembre de 2008, y ante el silencio de la administración promovió acción de tutela, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado 24 Penal del Circuito de Bogotá, que mediante fallo de 28 abril de 2009 amparó su derecho de petición, a partir de lo cual fue dictada la resolución UGM 012221 del 5 de octubre de 2011, en la que según su criterio, nuevamente desconoció lo señalado por el Decreto Ley 929 de 1976, en cuanto a la forma de liquidar su prestación pensional, toda vez que los factores allí computados se incluyeron en cifras inferiores a las que certificó la entidad demandada.

Planteó como único cargo de nulidad de los actos acusados, el de violación normativa, sustentado en que la controversia versa sobre la determinación del monto de su pensión de jubilación, por cuanto el IBL definido en los actos demandados, no incorporó el promedio de la totalidad de factores salariales devengados durante el último semestre de servicios, conforme lo prescribe el artículo 7 del Decreto Ley 929 de 1976.

Adujo que la entidad demandada vulneró su derecho a la igualdad, por cuanto en otras oportunidades reconoció pensiones a exfuncionarios de la Contraloría General de la República, de acuerdo con lo previsto en el decreto referido y con la inclusión de la bonificación especial o quinquenio dentro de la base de liquidación pensional.

Oposición a la demanda[8]

La entidad demandada a través de su apoderado, dio contestación al libelo introductorio por fuera de la oportunidad legal.

---

[8] Folios 169 a 175.

Concepto del Ministerio Público ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca[9]

El Ministerio Público, durante el trámite de la primera instancia, solicitó acceder a las suplicas de la demandante, dada su condición de beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, resultando viable la reliquidación de la pensión reconocida con el 75% del promedio de los factores salariales devengados durante el último semestre de labores, conforme lo certificó la Contraloría General de la República; dentro de los cuales se encuentra el quinquenio, que debe computarse a partir del valor certificado por el ente de control, fraccionado en una sexta parte.

Sentencia de primera instancia[10]

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, a través de sentencia de 9 de abril de 2014, reconoció a la demandante su condición de beneficiaria del régimen de transición pensional de la Ley 100 de 1993; y consideró procedente aplicarle la normatividad contenida en los Decretos Ley 929 de 1976, 720 de 1978 y 1045 de 1978 para determinar el IBL de su pensión de vejez.

Por lo anterior, declaró la nulidad parcial de los actos enjuiciados y ordenó reliquidar la pensión reconocida a la actora, en cuantía equivalente al 75% del salario promedio devengado durante los últimos seis meses de servicios, conforme lo certificado por la Directora de Talento Humano de la Contraloría General de la República, incluyendo los siguientes factores: sueldo, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad y bonificación especial quinquenal, fraccionados en una sexta parte a partir del 27 de octubre de 2007; pero con efectos fiscales a partir del 14 de agosto de 2010, por prescripción trienal.

Al referirse a la indemnización de vacaciones, sostuvo que debía excluirse del IBL pensional por no constituir factor salarial ni prestacional, sino un descanso remunerado.

---

[9] Folio 204.
[10] Folios 293 a 303, providencia dictada dentro de la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA.

Respecto de la bonificación especial o quinquenio, adujo que por constituir factor salarial, debía hacer parte de la base de liquidación pensional; tomando la sexta parte del último quinquenio causado, en aplicación de lo prescrito por el artículo 23 del Decreto Ley 929 de 1976.[11]

Ordenó a la demandada descontar los aportes frente a los mayores valores correspondientes a la nueva liquidación, y adicionalmente la condenó al pago de las costas procesales.

Recursos de apelación contra la sentencia de primera instancia

La parte actora formuló recurso de alzada contra la sentencia de primera instancia,[12] argumentando que para reliquidar su pensión de vejez, la demandada debió incluir el quinquenio devengado durante el semestre final de labores, conforme al valor que respecto de dicho rubro, certificó la Dirección de Talento Humano de la Contraloría General de la República y que en su concepto se encuentra acorde con el contenido del artículo 23 del Decreto Ley 923 de 2004, que habla claramente de un mes de remuneración por cada periodo de cinco años cumplidos al servicio de la institución, es decir, que si un funcionario laboró al servicio de la citada entidad por 25 años, el valor de la última bonificación especial quinquenal es el resultado de multiplicar la última remuneración por los cinco periodos quinquenales cumplidos.

Citó apartes de las sentencias dictadas por el Consejo de Estado dentro de los procesos con radicación interna 3588-2002 de la cual fue ponente el Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, y 0091-09, cuya ponencia correspondió al Dr. Luís Rafael Vergara Quintero, en las que se planteó que el quinquenio es factor salarial y debe computarse en su totalidad dentro de la base de liquidación pensional, siempre y cuando haya sido devengado en el último semestre de labores.

Finalmente, manifestó su desacuerdo en relación con el fallo apelado, en cuanto declaró probada la prescripción trienal, frente a lo que argumentó, que la demandada en sede administrativa tardó en pronunciarse sobre la solicitud de

---

[11] "**Artículo 23.** Los funcionarios de la Contraloría General de la República, tendrán derecho al pago de una bonificación especial de un mes de remuneración por cada periodo de cinco años cumplidos al servicio de la institución a partir de la vigencia de este Decreto, durante el cual no se haya aplicado sanción disciplinaria, ni de ningún otro orden. El Contralor General de la República reglamentará la forma y cuantía de esta bonificación".

[12] Folios 217 a 224.

reliquidación pensional, razón por la que dicha circunstancia no puede afectarle, y en tal sentido, solicitó que el término de interrupción de la prescripción debe contarse a partir de la fecha de presentación de la demanda, pues conforme a lo previsto por el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, la reclamación ante la administración suspende la prescripción por el termino de tres años.

A su turno, **la UGPP**, apeló la sentencia primera instancia, bajo los siguientes argumentos:[13]

Señaló, que la decisión de primera instancia debe ser revocada, en consideración a que el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación de la actora, se realizó conforme a derecho y teniendo en cuenta que la cobija un régimen especial, por lo que dio aplicación a la Ley 100 de 1993 para determinar su IBL, específicamente en lo dispuesto por los incisos segundo y tercero del artículo 36 *idem*, y con los factores enunciados por el Decreto 1158 de 1994.[14]

Manifestó que la liquidación de la pensión referida, conforme quedó plasmado en la resolución UGM 012221 del 5 de octubre de 2011, se encuentra ajustada a derecho por cuanto fue reliquidada en los términos del artículo 7 del Decreto Ley 929 de 1976, esto es, con el 75% del promedio de los salarios devengados durante el último semestre de labores y teniendo en cuenta los factores salariales de asignación básica, bonificación por servicios prestados, prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones y quinquenio, conforme fueron certificados por la Dirección de Talento Humano de la Contraloría General de la República.

Mencionó, que se aparta de lo dispuesto en la sentencia recurrida con relación a la bonificación especial o quinquenio, dado que dicho factor ha debido incorporarse de manera proporcional para la determinación del IBL pensional, dividiendo el valor de lo devengado por dicho concepto, entre los cinco años que sirvieron para su causación, posteriormente dividir el resultado entre los doce meses del año, y finalmente incluir esa doceava parte dentro de la base liquidatoria mensual del semestre que comprende el periodo para calcular el monto de la pensión, en los términos del artículo 7 del Decreto Ley 929 de 1976.

---

[13] Folios 214 a 216.
[14] Por el cual se modifica el artículo 6o del Decreto 691 de 1994.

Refirió que el fallo impugnado no precisó lo correspondiente a la obligación de realizar los aportes conforme lo prescribe la Ley 62 de 1985.[15]

Finalmente, señaló que la demandada no incurrió en comportamientos o actuaciones que justificaran la condena en costas que le fue impuesta.

Intervención del Ministerio Público[16]

La representante del Ministerio Público delegada ante esta Corporación, señaló que la decisión de primera instancia debe ser confirmada parcialmente, por cuanto, no tuvo en cuenta que la resolución UGM 012221 de 2008, aunque incluyó dentro de la base de liquidación pensional todos los factores devengados por la actora en su último semestre de labores, los computó en valores inferiores a los certificados por la Directora de Gestión de Talento Humano de la Contraloría General de la República.

Consideró que no le asiste razón a los apelantes en lo que respecta a la forma en que debe computarse el quinquenio para efectos de la determinación de la base de liquidación pensional de la demandante, para lo cual citó las sentencias emitidas por esta sección el 14 de septiembre de 2011 y 22 de agosto de 2013, dentro de los procesos 2011-00099-01 y 2010-00031-01, respectivamente.

Señaló que no se configura la prescripción del derecho, toda vez que la demandante presentó solicitud de reliquidación pensional dentro de los tres años que establece el Decreto 3135 de 1968; y que el nuevo plazo, se venció en razón a que la administración tardó en emitir el pronunciamiento respectivo, por lo que debe declarase configurado el silencio administrativo negativo, en los términos del artículo 60 del CCA.

Finalmente, manifestó que el Tribunal ordenó descontar los aportes correspondientes a los factores que la entidad no había deducido, por lo que considera que no le asiste razón al mandatario de la demandada en relación con lo que plantea sobre este aspecto.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

---

[15] Por la cual se modifica el artículo 3º de la ley 33 de 1985.
[16] Folios 282 a 295.

Problema Jurídico

La sala por su importancia jurídica y con criterio de unificación en los términos del artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, resolverá la manera como debe computarse el quinquenio como factor salarial, en la base de liquidación pensional de los beneficiarios del Decreto Ley 929 de 1976, mediante el cual se establece el régimen de prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República, en primer lugar si el quinquenio corresponde a un mes de remuneración o a lo certificado como devengado por concepto del quinquenio sin importar que se pague uno o más.

Resuelto lo anterior, deberá determinar si el factor quinquenio se tendrá en cuenta en: una sesentava parte, una doceava o una sexta parte.

Finalmente, resolver el caso en concreto a la luz de lo resuelto en los puntos anteriores y los diferentes cargos formulados contra la sentencia entre ellos, si es procedente declarar la prescripción trienal de las mesadas pensionales.

Estructura metodológica y expositiva para resolver el problema jurídico

Con miras a resolver el problema jurídico central, la Sala en primer lugar hará un recuento de la normatividad que regula el régimen pensional de los funcionarios de la Contraloría General de la República, para luego ocuparse de la que hace referencia a la bonificación especial quinquenal y a su inclusión, como factor de liquidación pensional, conforme lo prescribe el artículo 23 del Decreto Ley 929 de 1976 y a la jurisprudencia que sobre ello se ha provocado.

En segundo lugar resolverá el caso concreto, a partir de las reglas jurisprudenciales que en desarrollo de la labor de unificación se fije en este proveído para resolver las controversias sobre reliquidación pensional de los beneficiarios del régimen contenido en el Decreto citado.

Características del régimen pensional de los funcionarios de la Contraloría General de la República.

El régimen pensional de los servidores de la Contraloría General de la República debe ser visto partiendo de dos momentos: el primero a quienes se aplica el

Decreto Ley 929 de 1976 y el segundo los cobijados por el Decreto 691 de 1994, que incorporó a sus servidores al Sistema General de Pensiones, regido por la ley 100 de 1993.

El Decreto Ley 929 de 1976, estableció el régimen de prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República, determinando lo siguiente en relación con la pensión de jubilación;

> *«**Artículo 7.** Los funcionarios y empleados de la Contraloría General tendrán derecho, al llegar a los 55 años de edad, si son hombres y 50 si son mujeres, y cumplir 20 años de servicios continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este decreto, de los cuales por lo menos diez lo hayan sido exclusivamente a la Contraloría General de la República a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último semestre».*

La norma trascrita, determinó los requisitos para obtener la pensión de jubilación de dichos funcionarios y empleados, señalando los requisitos para obtenerla así:

- Edad: 50 años si son mujeres y 55 años si son hombres;
- 20 años de servicios continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este decreto;
- Tasa de retorno del 75% del promedio de los salarios devengados durante el último semestre.

Ahora bien el Decreto Ley 720 de 1978,[17] aplicable a los servidores de la Contraloría General de la República, señala los emolumentos que constituyen factor salarial en los siguientes términos:

> «**Artículo 40.- DE OTROS FACTORES DE SALARIO.** Además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos y del valor del trabajo suplementario o del realizado en días de descanso obligatorio, constituyen factores de salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.
>
> Son factores de salario:
>
> a). Los gastos de representación.
> b). La bonificación por servicios prestados.
> c). La prima técnica

[17] Por el cual se establece el sistema de clasificación y nomenclatura de los empleos de la Contraloría General de la República, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones

d). La prima de servicio anual
e). Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión de servicio».

Debe tenerse en cuenta que el artículo 9 del Decreto Ley 929 frente a viáticos dispuso:

> *«Para liquidar las pensiones de que trata este Decreto y las demás prestaciones establecidas o reconocidas por el presente Decreto, no se incluirán los viáticos que haya recibido el empleado o funcionario, a menos que ellos sean de carácter permanente y se hayan recibido, durante un lapso continuo de seis meses o mayor.».*

Teniendo en cuenta que el artículo 40 del Decreto ley 720 de 1978 determina de manera general que constituyen factores de salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios, resulta necesario revisar en conjunto la normatividad y hacer integración de fuente normativa con el Decreto Ley 3135 de 1968[18] y las normas que lo modifican y adicionan[19] para llenar los vacíos en dicha disposición, tal y como lo autoriza el artículo 17 del Decreto Ley 929 de 1976.[20]

Una de las normas que adicionan dicha preceptiva es el Decreto 1045 de 1978,[21] aplicable a todos los empleados públicos y trabajadores oficiales del orden nacional, en cuyo artículo 45, enlista los factores de salario para efectos de liquidar la cesantía y pensión de jubilación, así:

> *«Para efectos del reconocimiento y pago del auxilio de cesantía y de las pensiones a que tuvieren derecho los empleados públicos y trabajadores oficiales, en la liquidación se tendrá en cuenta los siguientes factores de salario:*
>
> *a) La asignación básica mensual;*
> *b) Los gastos de representación y la prima técnica;*
> *c) Los dominicales y feriados;*
> *d) Las horas extras;*
> *e) Los auxilios de alimentación y transporte;*
> *f) La prima de navidad;*

---

[18] Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales.
[19] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA - SUBSECCION A, Magistrada Ponente: DOCTORA CLARA FORERO DE CASTRO Ref. : Expediente No. 16980
Santa Fe de Bogotá, D.C., treinta (30) de Julio de mil novecientos noventa y ocho (1998).
[20] Artículo 17.-En cuanto no se oponga el texto y finalidad del presente decreto, las disposiciones del decreto 3135 de 1968 y normas que lo modifican y adicionan, serán aplicables a los empleados de la Contraloría General de la República
[21] Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional

g) La bonificación por servicios prestados;
h) La prima de servicios;
i) Los viáticos que reciban los funcionarios y trabajadores en comisión cuando se hayan percibido por un término no inferior a ciento ochenta días en el último año de servicio;
j) Los incrementos salariales por antigüedad adquiridos por disposiciones legales anteriores al decreto-ley 710 de 1978;
k) La prima de vacaciones;
l) El valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio;
ll) Las primas y bonificaciones que hubieran sido debidamente otorgadas con anterioridad a la declaratoria de inexequibilidad del art. 38 del decreto 3130 de 1968."

En suma, para efectos de determinar la base de liquidación pensional de los empleados de la Contraloría General de la República debe remitirse a los factores salariales enlistados en los artículos 45 del Decreto 1045 de 1978 y 40 del Decreto 720 de la misma anualidad, que habitual y periódicamente devenga el trabajador como remuneración por sus servicios en los últimos seis meses.

De la bonificación especial o quinquenio y su inclusión como factor de liquidación pensional

Esta bonificación especial fue prevista en el artículo 23 del Decreto Ley 929 de 1976 de la siguiente manera:

«Los funcionarios de la Contraloría General de la República, tendrán derecho al pago de una bonificación especial de un mes de remuneración por cada período de cinco años cumplidos al servicio de la institución a partir de la vigencia de este Decreto, durante el cual no se haya aplicado sanción disciplinaria, ni de ningún otro orden. El Contralor General de la República reglamentará la forma y cuantía de esta bonificación».

A partir de lo anterior se advierte que los elementos de esta bonificación o quinquenio son los siguientes: (i) su monto es de un mes de remuneración; (ii) se obtiene por cada periodo de cinco años de servicios en la institución; y (iii) para recibirla es necesario no haber tenido sanción disciplinaria ni de ningún otro orden dentro del respectivo periodo.

La prestación en comento se reconoce a partir de la vigencia del Decreto Ley 929 de 1976; a aquellos funcionarios de la Contraloría General de la República que cumplan cinco años al servicio de la entidad, siempre y cuando no hayan sido sancionados.

Igualmente mediante Resolución 08445 del 7 de octubre de 1980, conforme lo facultó el Decreto Ley 929 de 1976, el Contralor General de la República reglamentó el quinquenio así:

> *«ARTICULO 1o.- Los empleados de la Contraloría General de la República que cumplan cinco años ininterrumpidos de servicio a la institución, a partir del 11 de mayo de 1976, y que durante dicho lapso no hayan sido sancionados disciplinariamente, tendrán derecho a una bonificación equivalente a un mes de la remuneración que devenguen en la fecha en la cual se cumpla el quinquenio, la cual se liquidará y pagará con base en el último salario devengado.*
>
> *ARTICULO 2o.- Para el reconocimiento y pago de la prima quinquenal se tendrán en cuenta los siguientes factores de salario: a. La asignación básica mensual señalada para el respectivo cargo. b. Los gastos de representación. c. La prima técnica. d. Los auxilios de alimentación, de transporte y de movilización. e. La prima de servicio y la de vacaciones. f. La bonificación por servicios prestados. g. La bonificación especial a favor de los mejores empleados, prevista en el artículo 24 del decreto 929 de 1976.»*

En el ánimo de unificar, se reconoce antes cual ha sido el comportamiento de la jurisprudencia frente a la figura del quinquenio, encontrando que la primera tesis jurisprudencial que estuvo vigente,[22] sostenía que para efectos de determinar la base de liquidación pensional con inclusión de la bonificación especial, tenía que calcularse de manera proporcional, esto es, mes a mes durante el semestre que comprende el período para definir el monto de la prestación pensional, dijo la sentencia en mención:

> *«Además, no han variado los presupuestos que dieron origen al pronunciamiento, proferido en el Expediente No. 14486, Consejera Ponente Doctora Dolly Pedraza de Arenas, en el cual se dejó sentada la improcedencia de considerar que por cada año de servicios se tiene derecho a una quinta parte del quinquenio, o por cada semestre a una décima parte, ya que el derecho se causa solo al cumplirse los 5 años de servicios.*
>
> *Así entonces para la liquidación de la pensión de la actora, deberán tenerse en cuenta en su totalidad los factores salariales devengados durante los últimos 6 meses, incluyendo el valor total certificado, excepto lo reportado por vacaciones.»*

En sentencia del 11 de marzo de 2010, proferida dentro del proceso 0091-09 con ponencia del Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, se planteó una nueva postura en el sentido de que dicha bonificación especial sólo podía incluirse como factor salarial para integrar la base de liquidación pensional de los empleados beneficiarios del

---

[22] Conforme a la sentencia dictada dentro del expediente Nro.14486, cuya ponencia correspondió a la Dra. Dolly Pedraza Arenas.

régimen pensional especial de la entidad de control, siempre y cuando fuera causada de acuerdo con el artículo 23 del Decreto Ley 929 de 1976, esto es, al cumplir cinco años de servicio, en cuyo caso debía tenerse en cuenta su totalidad.

Posteriormente la Sala Plena de esta sección, profirió la sentencia del 14 de septiembre de 2011 dentro del proceso 0899-2011, de la cual fue ponente el Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, en la que se volvió a considerar la tesis sobre la incidencia de la bonificación especial en la base salarial de la pensión de jubilación de los servidores de la Contraloría General de la República y se precisó que al no existir duda sobre su carácter de factor salarial, nada impedía que pudiera ser fraccionada para efectos de liquidar la pensión de jubilación de estos funcionarios, por lo que para su liquidación e inclusión en el monto pensional, debía tomarse únicamente el último quinquenio devengado por el servidor, dividirlo entre seis, y de esta forma obtener la sexta parte; como lo estableció el Decreto Ley 929 de 1976.

Señaló dicho pronunciamiento:

> *«Así las cosas, si bien es cierto se debe tomar en cuenta la última bonificación especial en su totalidad para reliquidar la pensión, ello no es óbice para que ésta se fraccione en sextas partes, tal y como lo estableció el mismo Decreto 929 de 1976.*
>
> *En otras palabras, independientemente de que el "quinquenio" se haya adquirido como una contraprestación por haber cumplido 5 años de servicio, y éste a su vez haya servido como factor a tener en cuenta al momento de ajustar la pensión, no hay norma que indique que aquello que se recibió de manera integral, no pueda ser fraccionado para efectos de liquidar la pensión, más aun si se tiene en cuenta, que al ser un factor salarial, tal y como fue considerado por esta Corporación anteriormente, es susceptible de ser dividido conforme lo estableció el artículo 7º ibídem.*
>
> *Ahora, es pertinente precisar, que no se puede tomar más de una bonificación especial o quinquenio, al momento de liquidar la pensión, pues si bien pueden ser dejados de cancelar y acumularse en el tiempo para efectuar un pago único, ello no quiere decir que se tome en su totalidad para que pueda ser computado en la pensión de la actora; pues en el presente caso, se evidencia que a la señora Pretel Mendoza le fue cancelado más de un quinquenio, basta cotejar el último salario devengado con la suma que le fue cancelada por este concepto, para arribar a dicha conclusión.*
>
> *Por consiguiente, por este concepto sólo es dable incluir el último quinquenio causado y pagado dentro de los últimos 6 meses anteriores al retiro del servicio, periodo éste que es el que tiene incidencia en el monto de la pensión, o, dicho de otro modo, no se podría incluir por este tópico pagos que se hagan en dicho lapso pero que no correspondan al último quinquenio*

causado. Esta suma, a su turno, deberá ser calculado del valor certificado por dicho factor salarial en el último quinquenio, dividido en sextas partes.

En conclusión, la bonificación especial será liquidada en igual proporción al resto de los factores, esto es, tomando el último quinquenio causado, dividirlo por 6, para que de esta manera, arroje el resultado de uno de los factores a tener en cuenta al momento de liquidar la pensión.»

No obstante lo anterior y como se refirió, el planteamiento contenido dentro de la sentencia de unificación citada, continúa siendo objeto de variadas interpretaciones por parte de los tribunales y juzgados administrativos del país, lo cual hace indispensable para la Sala, reiterar y precisar nuevamente los parámetros para su cómputo e inclusión dentro del IBL pensional de los beneficiarios de la normatividad contenida dentro del Decreto Ley 929 de 1976 en los siguientes términos:

Sin duda la tesis planteada dentro de la sentencia de unificación referida ha constituido un importante avance en lo relacionado a que la inclusión del quinquenio en la base salarial de la pensión de jubilación debe tener algún grado de proporcionalidad.

Sin embargo, esta posición debe ser complementada, para precisar que el quinquenio para efectos pensionales debe tenerse en cuenta como factor según lo dispuesto en el artículo 23 del Decreto Ley 929 de 1976, con «un mes de remuneración», no con la totalidad de la suma devengada por quinquenio, que en muchas ocasiones supera el mes de remuneración. Lo anterior pues al analizar el contenido de la norma trascrita, la Sala observa que no existen expresiones oscuras o palabras técnicas o con significado legal especial; por el contrario, la disposición acude a un lenguaje usual y de fácil comprensión, lo cual determina el uso de la regla de interpretación del artículo 28 del Código Civil que establece atender al sentido natural y obvio de las palabras usadas por el legislador.

Definido lo anterior, corresponde determinar en qué cuantía o proporción se tendrá en cuenta el referido factor al momento de computarlo o incluirlo en el IBL de los beneficiarios del Decreto Ley 929 de 1976.

Al respecto, la jurisprudencia de lo contencioso administrativo en algunas ocasiones ha considerado que la inclusión del referido factor debe ser en sextas partes, criterio derivado del contenido mismo del artículo séptimo del Decreto Ley 929 de 1976, según el cual la «pensión vitalicia de jubilación» a que tienen

derecho los funcionarios y empleados de la Contraloría General beneficiarios del mencionado decreto será «equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último semestre».

Sin embargo, la lectura atenta de la norma en mención evidencia, en aplicación del método gramatical, que dicho enunciado normativo no señala cómo debe computarse el quinquenio en el IBL de los beneficiarios del referido decreto; pues, el artículo 7 del Decreto Ley 929 de 1976 sobre este punto únicamente prescribe que la pensión de jubilación de los funcionarios de la Contraloría General de la República será equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último semestre sin definir la cuantía o proporción en la que se tomarán los factores de salario.

Entonces y con el propósito de clarificar este aspecto, acude la Sala nuevamente al contenido del artículo 23 del Decreto Ley 929 de 1976 que define la forma como se paga la bonificación quinquenal, encontrando que dicho factor salarial consiste en un mes de remuneración por cada periodo de cinco años al servicio de la institución.

Para resolver este asunto la Sala tendrá en cuenta además el momento de causación de los factores de salario que están previstos por la ley, para hacer parte del ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación, pues de un lado, el salario básico que constituye el principal referente para remunerar el trabajo prestado por el empleado, se incluye en su totalidad debido a que se percibe de manera mensual, mientras que el quinquenio que corresponde a un mes de remuneración por cada periodo de cinco años al servicio de la entidad debe ser incluido en una doceava parte, lo cual es consecuente no solo con la inclusión de los factores en todas las bases liquidatorias de las pensiones aun siendo especiales, sino también con la tradición jurisprudencial de dividir aquellos concepto salariales que se causan en periodos distinto al mes.

Así las cosas, en el IBL pensional de los beneficiarios del Decreto Ley 929 de 1976 el quinquenio, esto es, un mes de remuneración, debe computarse en cuantía de una doceava parte.

A partir de las anteriores consideraciones la Sala define la siguiente regla jurisprudencial.

Regla jurisprudencial

En armonía con las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado reitera y unifica su jurisprudencia en torno a la manera de calcular el quinquenio en la base de liquidación de la pensión de los servidores de la Contraloría General de la República, beneficiarios del Decreto Ley 929 de 1976, y fija la siguiente regla jurisprudencial para decidir las controversias judiciales en las que se discuta dicho asunto:

«En el IBL pensional de los beneficiarios del Decreto Ley 929 de 1976, el quinquenio debe entenderse teniendo en cuenta un mes de remuneración fraccionado en una doceava parte.»

Teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden la Sala entrará a revisar el

Caso concreto:

Recapitula la Sala, que la actora alega fundamentalmente que, en su condición de beneficiaria del régimen de transición pensional contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tiene derecho a la reliquidación de la pensión que le fue reconocida por haber laborado al servicio de la Contraloría General de la República en un monto equivalente al 75% de la totalidad de los factores devengados en el último semestre de servicio, dentro de los que se encuentra el sueldo, bonificación especial, bonificación por servicios, prima de servicios, prima de vacaciones, y prima de navidad; de conformidad con el artículo 7 del Decreto Ley 929 de 1976.

Para demostrar los hechos planteados en la demanda, la accionante aportó además de los actos enjuiciados, el original del certificado 2925 del 12 de diciembre de 2012, suscrito por la Directora de Gestión de Talento Humano de la Contraloría General de la República,[23] que acredita que durante el último semestre de labores, esto es, el comprendido entre el primero de junio y el 30 de noviembre de 2006, devengó:

Sueldo	$1´625.228

[23] Folio 5.

Quinquenio	$ 9´026.895
Bonificación por servicios	$ 568.830
Prima de Servicios	$ 3´102.050
Prima de Vacaciones	$ 3´239.898
Prima de Navidad	$ 2´655.525
Indemnización de Vacaciones	$ 3´064.768

Al realizar la comparación entre los factores incluidos dentro de la resolución UGM 012221 del 5 de octubre de 2011 mediante la cual se reliquida su pensión atendiendo una orden de tutela y los relacionados dentro de la certificación emitida por la Directora de Talento Humano del ente de control, se evidencia que a excepción del sueldo o asignación básica, los valores de cada uno de los demás incluidos por la demandada para calcular la base de liquidación pensional; resultan inferiores a los certificados por la citada funcionaria.

Bajo estos supuestos y en armonía con lo expuesto, estima la Sala tal como lo consideró el *a quo*, que por haber laborado la demandante por más de diez años al servicio la Contraloría General de la República, la gobierna el régimen especial contenido en el Decreto Ley 929 de 1976, por lo que no resulta viable tomar los factores señalados en el Decreto 1158 de 1994; para determinar la base de liquidación de su pensión de jubilación, sino los acreditados por la entidad empleadora en aplicación de lo prescrito por los Decretos 720 y 1045 de 1978.

En este orden, a la demandante le asiste el derecho a que su pensión de jubilación se reliquide en cuantía del 75% del promedio de los salarios devengados durante el último semestre de servicios, esto es, el comprendido entre el primero de junio y el 30 de noviembre de 2006, incluyendo: sueldo, bonificación por servicios prestados, primas de servicios, vacaciones y navidad y bonificación especial o quinquenio equivalente a un mes de remuneración.

Ahora bien y en lo atinente a la bonificación especial o quinquenio, a partir de la regla definida dentro del presente pronunciamiento; deberá incluirse dentro de la base de liquidación pensional respectiva, teniendo en cuenta un mes de remuneración y en cuantía de una doceava parte, lo cual impone confirmar parcialmente la decisión de primera instancia.

El otro aspecto que presenta la actora dentro de la alzada, es el relativo a que la

sentencia apelada debe ser modificada en lo atinente a la prescripción trienal conforme se declaró por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en consideración a que dicho sujeto procesal no fue el responsable de la demora en peticionar la reliquidación de su pensión y en la presentación de la demanda que dio origen a la controversia analizada.

Al respecto se debe precisar que en materia administrativa laboral, la prescripción se encuentra consagrada en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968,[24] en los siguientes términos:

> ***"ARTICULO 41.*** *Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual."*

Adicionalmente el Decreto 1848 de 1969, por el cual se reglamentó el Decreto antes referido, hace referencia a la prescripción de la siguiente manera en su artículo 102:

> *"Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.*
>
> *El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual."*

Al aplicar lo dispuesto en las normas trascritas al *sublite*, la Sala encuentra que de conformidad con el material probatorio obrante en el plenario operó la prescripción de las mesadas pensionales anteriores al 14 de agosto de 2010, por las siguientes razones:

De las disposiciones transcritas se colige que, una vez causado el derecho se cuenta con un lapso de tres años para reclamarlo ante la Administración y posteriormente en sede judicial, y que el hecho de solicitarlo en vía gubernativa, interrumpe la prescripción pero solo por un lapso igual.

---

[24]Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales.

Así las cosas, para que opere el fenómeno prescriptivo se requiere que transcurra un determinado periodo durante el cual no se hayan ejercido las acciones necesarias para obtener el cumplimiento de la prestación, y se cuenta desde que se hizo exigible. Por lo tanto, es una sanción al titular del derecho por no ejercerlo dentro de los plazos que la ley le otorga, lo que supone, la evidencia de la exigibilidad y una inactividad injustificada del titular del derecho en lograr su materialización.

Se observa además, que la disposición que prevé la prescripción no contempla la interrupción indefinida por la ocurrencia del silencio administrativo.

Descendiendo al asunto, se observa que la actora adquirió su derecho prestacional el 27 de octubre de 2007, fecha en la cual cumplió 20 años de servicio y 50 de edad, según lo dispuesto en el Decreto Ley 929 de 1976.

Elevó derecho de petición ante la Caja Nacional de Previsión Social el 16 de diciembre de 2008,[25] a partir de lo cual, interrumpió la prescripción en los términos de las normas trascritas, es decir hasta el 16 de diciembre de 2011. Reiteró la petición anterior mediante escrito de fecha 20 de enero de 2010, con lo cual no revive un nuevo término cuya interrupción tuvo lugar el 16 de diciembre de 2008.

Ante la falta de respuesta a lo requerido, presentó acción de tutela y en virtud del fallo que amparó su derecho de petición, la entidad de previsión social mediante la Resolución UGM 012221 del 5 de octubre de 2011,[26] reliquidó la pensión de vejez inicialmente reconocida; incrementándola a la suma de $ 1´575.064, con efectividad a partir del 27 de octubre de 2007, para lo cual aplicó el 75% sobre el ingreso base de liquidación conformado por el promedio de los salarios devengados durante el último semestre de labores y con la inclusión de los siguientes factores: asignación básica, bonificación por servicios prestados, prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones y quinquenio.

Inconforme con la anterior decisión, la demandante interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto a través de la Resolución UGM 049633 del 14 de junio de 2012, en el sentido de confirmar el contenido del acto recurrido.[27]

---

[25] Folios 16 a 21
[26] Folios 44 a 49
[27] Folios 61 a 64

La actora frente a esta actuación demanda el 14 de agosto de 2013, las Resoluciones UGM 012221 del 5 de octubre de 2011 y UGM 049633 del 14 de junio de 2012, que surgieron a la vida jurídica por una orden de tutela que ordenó reliquidar su pensión de vejez.

Aplicando lo hasta aquí expuesto, el derecho de la demandante a reclamar la reliquidación de la prestación prescribía en tres años, contados a partir de la fecha en que la obligación se hizo exigible; prescripción que si bien es cierto fue interrumpida con la presentación de la petición del 16 de diciembre de 2008, lo hizo por un lapso igual, lo que significa que tenía hasta el 16 de diciembre de 2011 para iniciar la correspondiente demanda, sin embargo, el presente medio de control solo fue presentado hasta el 14 de agosto de 2013,[28] razón por la cual esta es la fecha que se debe considerar a efectos de su interrupción y en consecuencia la prescripción opera
en relación con las diferencias de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 14 de agosto de 2010, de acuerdo a lo aquí anotado y conforme fue considerado dentro del fallo de primera instancia.

Por lo anterior, para la Sala no es de recibo lo planteado por la demandante en el sentido de que la demora en que incurrió CAJANAL en dar respuesta a la solicitud de reliquidación pensional no le puede ser endilgada, por cuanto la decisión adoptada por el *a quo* en el sentido de declarar la prescripción de las mesadas pensionales anteriores al 14 de agosto de 2010, está en consonancia con lo establecido por los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969.

En razón a lo señalado, se procederá a confirmar el numeral cuarto de la sentencia proferida el 9 de abril de 2014 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D.

Ahora bien y en cuanto a la inconformidad de la parte demandada, relacionada con que el fallo recurrido no hizo las precisiones pertinentes sobre la obligación de efectuar los aportes conforme lo prevé la Ley 62 de 1985 en su primer artículo,[29]

---

[28] Folio 130.

[29] **Artículo 1°.** Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión, deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha Caja, ya sea que su remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión. Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día

se avizora que dicho planteamiento resulta infundado, dado que dentro de las determinaciones adoptadas por el Tribunal se encuentra que dicha instancia ordenó a la demandada, descontar los aportes frente a los mayores valores correspondientes a la nueva liquidación; lo cual guarda relación con lo dispuesto por el Acto Legislativo 1.° de 2005,[30] que en su artículo primero elevó a rango constitucional el hecho de que para efectos de la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado cotizaciones, en aras de garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, aportes que se harán con factor actuarial.

Finalmente y en relación a la condena en costas y agencias en derecho impuesta en contra de la demandada, debe reiterar la Sala lo expuesto por la Sección Segunda de esta Corporación sobre el particular,[31] en la medida que el artículo 188 del CPACA[32] entrega al juez la facultad de disponer sobre la condena en costas, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que principalmente deben aparecer causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del CGP;[33] descartándose así una apreciación solamente objetiva sobre el particular, que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas, pues se exige una valoración de la conducta.

---

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

[30] Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

[31] Sentencia del 19 de enero de 2015, No. Interno 4583-2013, Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia del 16 de julio de 2015, No. Interno 4044-2013, Consejera Ponente (e) Sandra Lisset Ibarra Vélez.

[32] Condena es 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.

[33] Condena en Costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.
Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe. 2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias. 5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión. 6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos. 7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.

En el caso concreto, observa la Sala que el juez colegiado de primera instancia no hizo un análisis sobre la necesidad de condenar en costas a la parte vencida del proceso, atendiendo los criterios ya definidos por la jurisprudencia, no encontrándose además ninguna causación de expensas que justifiquen su imposición a la parte demandada, quien dentro de sus facultades hizo uso mesurado de su derecho a la réplica y contradicción. Por ello, se revocará el numeral octavo de la sentencia apelada.

DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- UNIFICAR la jurisprudencia del Consejo de Estado en lo que tiene que ver con la manera como se calcula el IBL pensional de los beneficiarios del Decreto Ley 929 de 1976, en el sentido de definir que el quinquenio deberá tomarse como un mes de remuneración, sin importar que haya devengado una suma mayor por este concepto, conforme lo establecido en el artículo 23 del mismo.

SEGUNDO.- UNIFICAR la jurisprudencia del Consejo de Estado en lo que tiene que ver con la manera como se tendrá en cuenta el mes de remuneración-quinquenio a efectos de integrar el IBL pensional de los beneficiarios del Decreto Ley 929 de 1976, en el sentido de definir que el quinquenio- mes de remuneración deberá tomarse en una doceava parte.

TERCERO-. CONFIRMAR parcialmente la sentencia del 9 de abril de 2014, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, accedió a las pretensiones de la demanda presentada por STELLA CONTRERAS GÓMEZ contra la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, en cuanto declaró la nulidad parcial de los actos acusados y ordenó reliquidar la pensión de jubilación de la demandante, en cuantía equivalente al 75% del salario promedio devengado durante los últimos seis meses de servicios, con los siguientes factores: sueldo,

bonificación por servicios prestados, quinquenio, primas de servicios, vacaciones y navidad.

CUARTO.- ADICIONAR la sentencia recurrida en el sentido de ordenar a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, reliquidar la pensión de jubilación de la demandante, en cuantía equivalente al 75% del salario promedio devengado durante los últimos seis meses de servicios, teniendo en cuenta los siguientes factores: sueldo, bonificación por servicios prestados, quinquenio, primas de servicios, vacaciones y navidad. En el caso de la bonificación quinquenal, se tendrá en cuenta un mes de remuneración en una doceava parte.

QUINTO.- REVOCAR el numeral octavo de la parte resolutiva de la sentencia apelada conforme lo expuesto en la parte motiva de esta decisión, y en su lugar, abstenerse de condenar en costas a la demandada.

SEXTO-. Una vez en firme la presente sentencia de unificación jurisprudencial, la Secretaría de esta Sección, haciendo uso de los medios electrónicos autorizados por la Ley 1437 de 2011, deberá enviar esta providencia a los Tribunales Administrativos del país, para que en el marco de su independencia y autonomía, y de acuerdo con las particularidades de cada caso en concreto, resuelvan las causas similares a las aquí estudiadas atendiendo las reglas jurisprudenciales fijadas en la parte motiva y resolutiva de esta sentencia.

SÉPTIMO.- Reconocer personería a la doctora Martha Cecilia Rendón G., para representar a la demandada en condición de apoderada sustituta, conforme al memorial visible a folio 278 del expediente.

OCTAVO.- Por Secretaría de la Sección Segunda de esta Corporación, devolver el expediente de la referencia al Tribunal Administrativo de Antioquia.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Plena de la Sección Segunda, en sesión de la fecha, por los Consejeros:

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Presidenta

CARMELO PERDOMO CUÉTER **CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ **GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS