

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

ACTA DE AUDIENCIA INICIAL CONCENTRADA

LUGAR: Villavicencio (Meta)  
Palacio de Justicia, Piso 2 Torre B  
Sala de Audiencias No. 19 para los Juzgados Administrativos

FECHA: Cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018)

JUEZ: LICETH ANGÉLICA RICAURTE MORA

HORA DE INICIO:	02:00 P.M	HORA FINAL:	03:20 P.M.
-----------------	-----------	-------------	------------

**MEDIO CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**EXPEDIENTES:** 50001-33-33-002-2014-00277-00  
50001-33-33-002-2015-00370-00  
50001-33-33-002-2015-00619-00  
50001-33-33-002-2016-00040-00  
50001-33-33-002-2016-00079-00

**DEMANDANTES:** MARÍA CONCEPCIÓN RIVEROS DE SABOGAL  
RODRIGO CRUZ AVILES  
LUZ BIBIANA AYA MONTAÑO  
GUILLERMINA TORRES  
JOSÉ LEOVISELDO FERNÁNDEZ

**DEMANDADO:** UGPP

En Villavicencio, a los 5 días del mes de julio del año dos mil dieciocho (2018), siendo las 2:00 p.m., se procede a llevar a cabo la Audiencia Inicial prevista en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 de manera concentrada, teniendo en cuenta que los procesos versan sobre el mismo asunto y los apoderados no manifestaron ninguna inconformidad, para tal efecto el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, bajo la dirección de la señora Juez LICETH ANGÉLICA RICAURTE MORA, se constituye en audiencia pública y la declara abierta con el fin ya señalado:

**1. PARTES E INTERVINIENTES:**

Parte demandante en todos los expedientes: EPIFANIO MORA CALDERÓN identificado con C.C. 4.130.449 y T.P. 120.085 del C.S.J.

Parte Demandada en todos los expedientes: DIANA LUCÍA MALUENDAS OCHOA identificada con C.C. 1.121.882.949 y T.P. 252.786 del C.S.J.

### **AUTO RECONOCE PERSONERÍA**

Se reconoce personería a la Abogada DIANA LUCÍA MALUENDAS OCHOA para actuar como apoderada sustituta de la parte actora en todos los procesos materia de la presente diligencia, en virtud de los memoriales que allega el día de hoy.

### **2. SANEAMIENTO**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 180-5 y 207 de CPACA, el Juzgado deja constancia que revisados los expedientes encuentra una pequeña vicisitud que amerita pronunciamiento, consistente en la ausencia de pronunciamiento respecto de la contestación de la demanda en los expedientes 2015-370, 2015-619, 2016-040 y 2016-079. Razón por la cual, una vez constatados los sellos de radicación, se observa que los escritos fueron radicados dentro del término de que trata el artículo 172 ibídem, y en consecuencia, SE TIENE POR CONTESTADA LA DEMANDA EN ESOS EXPEDIENTES. Acto seguido, se concede el uso de la palabra a los apoderados y al Ministerio Público para que informen si observan la presencia de vicios que generen nulidad procesal, o que amerite el saneamiento para evitar una decisión inhibitoria. En virtud de que no hacen acotación alguna, se declaran saneados todos los procesos bajo estudio. **Se notifica en estrados. Sin recursos.**

### **3. EXCEPCIONES PREVIAS**

Surtido el traslado otorgado de conformidad con el art. 172 del CPACA la entidad accionada propuso en todos los expedientes, entre otras, las excepciones de PRESCRIPCIÓN y de FALTA DE INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO. Al respecto, indica el Despacho que la primera, por

estar ligada a la prosperidad de las pretensiones, será decidida con la sentencia, y en relación con la segunda, existe sustracción de materia, pues la entidad pretende con ese medio exceptivo la comparecencia de las entidades para las cuales prestaron sus servicios los demandantes, aduciendo que deben responder por los aportes sobre las partidas no incluidas en la pensión y que eventualmente sean ordenadas en la sentencia, y además de proponer esta situación como una excepción previa, también presentó llamamiento en garantía en todos los expedientes con el mismo argumento, el cual fue negado por el Despacho, y al desatar el recurso de apelación ante el superior, estas decisiones fueron confirmadas, motivo por el cual, no amerita un nuevo pronunciamiento del Despacho sobre este punto.

Adicional a lo anterior, en el expediente 2015-00370 propuso la entidad la excepción que denominó "*Falta de agotamiento de la actuación administrativa relativa a los recursos previstas en la ley*", la cual, de acuerdo con el sustento, se encuadra dentro de la excepción previa contenida en el artículo 100 del CGP numeral 5 –*ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales*– por lo cual pasa el Despacho a analizarla en los siguientes términos:

### **Sustento**

Indicó el apoderado de la UGPP que con la demanda se solicita la nulidad de la Resolución 054855 del 3 de diciembre de 2013 que dispuso la reliquidación de la pensión del demandante, sin embargo, contra dicho acto procedían los recursos de ley los cuales no fueron interpuestos, siendo esto un requisito previo para demandar de acuerdo con el artículo 161 numeral 1° del CPACA, situación que torna inviable el adelantamiento del trámite judicial.

### **Trámite**

De las excepciones planteadas se corrió traslado por el término de tres días (fol.85) sin que la parte actora se hubiera pronunciado al respecto.

### **Decisión**

La excepción planteada está llamada a prosperar de manera parcial, toda vez que, si bien es cierto, contra la resolución aludida procedían los recursos de "reposición y/o apelación", los cuales no fueron incoados por la parte actora, por tratarse de un derecho de tracto sucesivo como es la pensión que devenga el señor Rodrigo Cruz Aviles, es viable presentar varias peticiones, como efectivamente lo hizo, toda vez que posteriormente mediante escrito radicado el 2 de julio de 2014, solicitó la reliquidación de su pensión, dando inicio así a una nueva actuación en sede administrativa que generó primero la Resolución Número RDP 031338 del 15 de octubre de 2014 (fol.21-24), contra la cual interpuso el recurso de apelación (fol.25-28), que fue resuelto a través de RDP 000864 del 9 de enero de 2015 (fol. 29-30), quedando así debidamente agotada la sede administrativa, respecto de los nuevos factores que aquí se reclaman.

Sin embargo, como se indicó al inicio, al haber omitido la parte actora ejercer el recurso de apelación contra la Resolución 054855 del 3 de diciembre de 2013, siendo este obligatorio de conformidad con el artículo 76 del CPACA esta situación configura la excepción planteada pero solo en relación con dicho acto administrativo. En los anteriores términos se declara **PROBADA** la excepción de ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales, respecto de la pretensión relativa a la declaratoria de nulidad de la Resolución 54855 del 3 de diciembre de 2013. **Se notifica en estrados.**

#### 4. FIJACIÓN DEL LITIGIO

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 180-7 del CPACA, y revisadas las demandas y sus respectivas contestaciones, procede el Despacho a la fijación del litigio en los siguientes términos.

##### 4.1. Hechos probados:

Proceso	Historia Laboral	Acto de Reconocimiento de pensión	Solicitud Reliquidación	Respuesta de la entidad
2014-277	María Concepción Riveros de Sabogal laboró para el Servicio Seccional de Salud del Meta, desde el	Res. 3383 del 05/03/1993 conforme a las Leyes 33 y 62 de 1985, a partir del 01/10/1991 condicionada al retiro (fol. 9-10). Luego, a través de la	13/11/2013 --> inclusión de todos los factores devengados el	Res. RDP 54775 del 02/12/2013 negó.

	01/11/1969 hasta el 04/05/1970, luego del 28/07/1970 hasta el 30/10/1970, y del 10/04/1972 hasta el 21/12/1995 (fol. 9 y 23 a 24).	Res.10530 del 01/07/1997 se reliquidó por retiro definitivo, a partir del 23/12/1995 (fol.11-12).	último año de servicio (fol. 16-19).	
2015-370	<b>Rodrigo Cruz Aviles</b> laboró en el INPEC, desde el 16/03/1987 hasta el 31/12/2011 (fol. 32).	Res. 3588 del 29/01/2009 conforme al régimen de transición para el cuerpo de custodia del INPEC, a partir del 01/06/2008 condicionada al retiro (fol. 9-14). Luego, a través de la Res.RDP 54855 del 03/12/2013 se reliquidó por retiro definitivo, a partir del 01/01/2012 (fol.15-16).	02/07/2014 --> inclusión de todos los factores devengados el último año de servicio (fol. 18-20).	Res. RDP 31338 del 15/10/2014 negó el reajuste (fol. 21-23).Fue interpuesto recurso de apelación (fol. 25-28), el cual fue resuelto negativamente a través de la Res.RDP 864 del 09/01/2015 (fol.29-30)
2015-619	<b>María Elena Montaña de Aya</b> laboró inicialmente en el ISS entre el 01/04/1968 y el 19/08/1968 y luego en el Hospital Dptal. de V/cio, desde el 15/04/1976 hasta el 31/12/1999 (fol. 9 y. 40).	Res. 18428 del 18/06/1998 conforme al régimen de transición, a partir del 01/01/1998 condicionada al retiro (fol. 9-11). Luego, a través de la Res. 705 del 08/02/1999 se reliquidó con el promedio de últimos 3 años y 9 meses(fol.11-12). Posteriormente se le reliquidó por retiro del servicio mediante la Res. 7336 del 29/03/2001 (fol. 13-15). Finalmente se reconoció pensión de sobrevivientes a favor de la demandante mediante Res. 4762 del 27/01/2005 (fol. 16-17)	10/11/2014 --> inclusión de todos los factores devengados el último año de servicio (fol. 18-22).	Res. RDP 1049 del 14/01/2015 negó el reajuste (fol. 23-24).Fue interpuesto recurso de apelación (fol. 26-35), el cual fue resuelto negativamente a través de la Res.RDP 12582 del 30/03/2015 (fol.36-38)
2016-040	<b>Guillermina Torres</b> laboró en el Hospital Dptal. de V/cio, desde el 21/09/1987 hasta el 31/12/2012 (fol. 29).	Res. 12578 del 25/03/2009 conforme al régimen de transición, a partir del 01/08/2008 condicionada al retiro (fol. 7-9). Luego, a través de la Res.RDP 55990 del 10/12/2013 se reliquidó por retiro definitivo, a partir del 01/01/2013 (fol.10-11).	28/05/2014 --> inclusión de todos los factores devengados el último año de servicio (fol. 13-14).	Res. RDP 26827 del 02/09/2014 negó el reajuste (fol. 15-20).Fue interpuesto recurso de apelación (fol. 22-24), el cual fue resuelto negativamente a través de la Res.RDP

				33704 del 05/11/2014 (fol.25-26)
2016-079	<b>José Leoviseldo Fernández</b> laboró en el INPEC como Dragoneante, desde el 16/11/1974 hasta el 30/09/2004 (fol. 37).	Res. 2916 del 10/03/1997 conforme al régimen de transición, a partir del 01/01/1995 condicionada al retiro (fol. 9-14). Luego, a través de la Res. 4740 del 09/06/2006 se reliquidó por retiro definitivo, a partir del 01/10/2004 (fol.15-18). Posteriormente en cumplimiento de orden de fallo de tutela, la prestación fue reliquidada mediante Res. 37035 del 28/08/2008 (fol. 20-24)	04/09/2009 --> inclusión de todos los factores devengados el último año de servicio (fol. 26-29).	Res. PAP 55523 del 30/05/2011 negó el reajuste (fol. 30-33).

#### 4.2. Fijación de las pretensiones en litigio en todos los expedientes

Declarar la nulidad parcial y total de los actos mediante los cuales se negó a los demandantes la reliquidación de su pensión, y en consecuencia, ordenar el reajuste de dicha prestación con inclusión de todos los factores salariales devengados durante su último año de servicios.

#### 4.3. Problema Jurídico

El problema jurídico se centra en determinar si los demandantes tienen derecho a la reliquidación de sus pensiones, incluyendo todos los factores salariales devengados en el último año de servicio. **Se notifica en estrados. Sin recursos.**

#### 5. POSIBILIDAD DE CONCILIACIÓN:

La señora Juez pregunta a las partes si existe ánimo conciliatorio, concediéndole la palabra inicialmente a la apoderada de la entidad, quien indica que el Comité de Conciliación decidió no conciliar en ninguno de los casos objeto de la presente audiencia, allegando las correspondientes actas. Teniendo en cuenta lo anterior, el Despacho declara fallida la conciliación. **Se notifica en estrados. Sin recursos.**

## **6. MEDIDAS CAUTELARES:**

Como quiera que no fueron solicitadas medidas cautelares se continúa con el trámite.

## **7. DECRETO DE PRUEBAS:**

Teniendo en cuenta el problema jurídico planteado, la fijación del litigio, y el análisis de las pruebas aportadas por las partes, conforme lo dispone el artículo 180-10 del CPACA, se procede a decretar las siguientes pruebas:

### **7.1. Parte demandante**

**7.1.1. Documentales:** Conforme lo dispone el artículo 180 numeral 10 del CPACA, se procede a decretar e incorporar al expediente las documentales aportadas con las demandas obrantes en los folios 9 a 25 del expediente **2014-00277**; folios 9 a 35 del proceso **2015-00370**, folios 9 a 41 del proceso **2015-00619**, folios 7 a 30 del expediente **2016-00040** y folios 11 a 41 del proceso **2016-00079**. En todos los expedientes estos documentos hacen alusión al acto de reconocimiento pensional, los actos que las reliquidaron por retiro del servicio, constancia de tiempos laborados, de haberes devengados durante el último año de servicio, las peticiones elevadas por los accionantes y los demás actos demandados, a los cuales se les dará el valor probatorio que les corresponda en el momento procesal oportuno.

### **7.2. Parte demandada**

**Documentales:** La entidad demandada allegó el expediente prestacional de los demandantes en medio magnético, como se vislumbra en los folios 45 del proceso **2014-00277**; 81 del expediente **2015-00370**, 91 del expediente **2015-00619**, 78 del proceso **2016-00040** y 90 del expediente **2016-00079**.

**Oficios:** La entidad solicitó en todos los expedientes oficiar a las entidades para las cuales prestaron sus servicios los demandantes, a efectos de que certifiquen los factores salariales que devengaron durante los últimos diez años de servicio, solicitud que se niega por impertinente, de acuerdo con el problema jurídico planteado.

**El auto de pruebas, se notifica en estrados. Sin recursos.**

## **8. AUDIENCIA DE PRUEBAS**

En razón a lo señalado en el inciso final del artículo 180 del CPACA, el Despacho prescindirá de la audiencia de pruebas prevista en el artículo 181 del CPACA, al considerar que el presente no es necesario el decreto y práctica de más pruebas que las que ya obran en los expedientes, con ellas se puede decidir sobre los derechos que reclaman los demandantes. **Se notifica en estrados. Sin recursos.**

## **9. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

En este estado de la diligencia se concede el uso de la palabra a cada una de las partes, comenzando por el demandante, continúa la demandada, de los cuales queda registró en el video.

## **10. SENTENCIA**

En consecuencia, para resolver el problema jurídico se abordarán los siguientes aspectos: i) análisis jurídico y jurisprudencial, dentro del cual se abordarán los temas del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 al sistema general de pensiones para el sector oficial, así como al especial para los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC y; ii) caso concreto, según lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA.

### **RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO.**

El artículo 36 de la Ley 100 de 1993, estableció un régimen de transición, en el cual dispuso que los trabajadores que para el 1 de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia 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, se les aplicará el régimen anterior al que se encontraban afiliados, respecto de la edad para acceder a la pensión de jubilación, el tiempo de servicio y el monto de la prestación.

Entonces, el régimen anterior a la entrada en vigencia del nuevo Sistema General de Pensiones Ley 100 de 1993, aplicable a los demandantes, es el contenido en la Ley 33 de 1985, norma que consagra de manera general el derecho pensional de los empleados del sector oficial, específicamente el artículo 1 dispuso:

“Artículo. 1. El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) años tendrá derecho a que por la respectiva caja de previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco (75%) por ciento del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.”

Igualmente, el artículo 3º de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, consagra que 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. Además, que la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.

Considera el Despacho pertinente resaltar que las personas que son beneficiarias del régimen de transición que estableció el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se les debe garantizar de manera integral la aplicación de dicho régimen, que para el presente asunto es el contemplado en la Ley 33 de 1985, sin que sea factible desconocer alguno de los aspectos inherentes al reconocimiento; es decir, la edad, el tiempo de servicio y el monto de la prestación, y en aplicación también del principio de inescandibilidad de la ley.

Ahora, conforme a las contestaciones de las demandas y las alegaciones de esta audiencia, se debe determinar la escogencia del precedente jurisprudencial para resolver estos asuntos, esto es, la tesis del máximo órgano de lo contencioso administrativo contenida en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, o la de la Corte Constitucional contenida en Sentencia de Tutela SU -230 de 2015, SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017, según las cuales, en la Sentencia C-258 de 2013 se interpretó el artículo 36 de la Ley 100 de 1993,

referente a que el IBL, quedó excluido de la transición que contempla dicho artículo. En respuesta a lo anterior, el Despacho señala que ha venido adoptando el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado<sup>1</sup> que también es aplicado por el Tribunal Administrativo del Meta<sup>2</sup>, accediendo de esta manera a las pretensiones de las demandas que solicitan la reliquidación de la pensión de jubilación, con inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de prestación de servicios. Al respecto las mencionadas Corporaciones, han señalado a manera de conclusión, lo siguiente:

1. Que el argumento expuesto por la Corte Constitucional en relación con la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 sobre el Ingreso Base de Liquidación –IBL–, en la Sentencia C-258 de 2013, solo constituye un obiter dicta, debido a que esta sentencia se centró en el estudio del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, refiriéndose específicamente al tope máximo de las pensiones de Congresistas y Magistrados de Alta Corte y no de manera general respecto de todos los regímenes pensionales, a pesar que en la SU-427 de 2016 la Corte Constitucional, señala que el IBL si hace parte de la ratio decidendi, pero dejando de lado que son supuestos fácticos totalmente diferentes al de la Sentencia C-258 de 2013. Así como también, que la Sentencia SU-230 de 2015 no resulta aplicable a los asuntos que se debaten en la jurisdicción contencioso administrativa.
2. El Consejo de Estado ha defendido la tesis de la inescindibilidad de los regímenes pensionales y, en consecuencia, al considerar que al momento de la determinación del ingreso base de liquidación de la pensión de los beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 deben aplicarse las normas propias del régimen pensional anterior correspondiente y que, sólo en forma supletiva, esto es, a falta de norma expresa sobre ingreso base de liquidación en el régimen pensional anterior, resulta aplicable el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

---

<sup>1</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de Unificación de 12 de septiembre de 2014, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Igualmente decisión del 9 de marzo de 2017, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Sección Primera, radicado No. 11001031500020160343700, actora: Clemencia Sosa Erazo.

<sup>2</sup> Sentencias de fecha 7 de marzo de 2017, accedió a la reliquidación deprecada por las demandantes Luz Marina Alonso y Luz Mery Ortiz Pinto en los procesos 50-001-33-33-006-2013-00071-01 y 50001-33-33-006-2012-00021-01, ponencias de los Magistrados Luis Antonio Rodríguez Montaña y Héctor Enrique Rey Moreno, respectivamente, reiteró la tesis expuesta desde el 1 de septiembre de 2015<sup>2</sup>

Lo anterior con el propósito de proteger las expectativas y la confianza legítima de quienes por muchos años estuvieron cotizando bajo un régimen pensional anterior que, en materia de ingreso base de liquidación, en la mayoría de los casos resulta más favorable (lo devengado en el último año de servicios) que lo previsto en el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 (promedio de lo devengado en los últimos diez o dos años de servicios).

Resaltando que la interpretación dada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-615 de 2016, señala que los parámetros establecidos en la sentencia C-258 de 2013, no resultan aplicables a aquellas pensiones consolidadas con anterioridad a su expedición<sup>3</sup>, en razón a que constituyen derechos adquiridos, los cuales solo pueden ser modificados luego de agotar el procedimiento dispuesto en la ley para los casos en que las pensiones fueron reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. Entendiéndose que cuando el derecho pensional se causó antes de la sentencia C-258 de 2013, el Juez debe aplicar el régimen vigente a la fecha, esto es, la regla establecida en la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado de fecha 4 de agosto de 2010.

- 3.** En la Sentencia del Consejo de Estado de 04 de agosto 2010, se hace un estudio específico de los factores salariales que se deben tener en cuenta para la liquidación de las pensiones de las personas beneficiarias del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1996, quienes se les reconocieron sus pensiones conforme a la Ley 33 de 1985 en cuantías mínimas, mientras que C-258 de 2013 se refirió a las pensiones de una cuantía muy elevada, definidas como megapensiones, que desconocen los principios de igualdad y solidaridad, así como la sostenibilidad financiera del sistema pensional.

Bajo las anteriores consideraciones normativas y jurisprudenciales, encuentra el Despacho que la postura de liquidar la pensión conforme a todo lo devengado durante el último año de servicio es aplicable a los casos de las señoras MARÍA CONCEPCIÓN RIVEROS DE SABOGAL, LUZ BIBIANA AYA MONTAÑO y

---

<sup>3</sup> En todos los casos que se discuten en esta audiencia concentrada, los demandantes consolidaron su estatus pensional antes de la expedición de la sentencia C-258 de 2013, como puede verse en las resoluciones que reconocen la prestación.

GUILLERMINA TORRES, como se verá en el acápite de caso concreto, debido a que sus situaciones particulares se encuadran en el análisis jurídico realizado.

### **RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PARA LOS MIEMBROS DEL CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA DEL INPEC.**

En este caso no se presenta la dicotomía antes analizada, pues en virtud de la transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC les resulta aplicable una normatividad especial, dado que la Ley 33 de 1985 excluyó de su ámbito de regulación a quienes gozaran de un régimen especial de pensiones.

Es así como la regulación especial para dichos funcionarios era la Ley 32 de 1986 *"Por la cual se adopta el Estatuto Orgánico del Cuerpo de Custodia y Vigilancia"*, norma que en su artículo 96 contempla el derecho a percibir una pensión de jubilación para los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia que completen 20 años de servicio continuos o discontinuos sin importar su edad, sin embargo, no reguló lo referente a los factores que se debían tener en cuenta para liquidar la prestación, y solo hizo una remisión a través de su artículo 114 a las normas vigentes para los empleados públicos nacionales, que para esa época era la mencionada Ley 33 de 1985 que, como ya se indicó, no era viable aplicar para este tipo de servidores. En consecuencia se hace necesario acudir aplicar la Ley 4ª de 1966 según la cual, la pensión de jubilación se debe liquidar con base en el 75% del promedio mensual devengado durante el último año de servicio (art.4), y en virtud de que esta norma no contempla los factores a tener en cuenta para su liquidación, se debe acudir en primera medida al Decreto 1045 de 1978, que en su artículo 45 enlista una serie de factores a tener en cuenta para la liquidación de cesantías y pensiones.<sup>4</sup>

El tema de los factores salariales a tener en cuenta para liquidar las pensiones del régimen especial de empleados del INPEC, ha sido objeto de estudio por el Consejo de Estado, corporación que ha señalado que el subsidio familiar o *"de unidad familiar"* no constituye factor salarial para efectos de liquidar la pensión,

---

<sup>4</sup> Este criterio fue adoptado por el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, en sentencia del 22 de abril de 2015, radicado 05001-23-31-000-2011-00740-01, ponencia del Doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 446 de 1994, al respecto se dijo lo siguiente<sup>5</sup>:

"Para la Sala, contrario a lo concluido por el Tribunal, el subsidio familiar adicional del 7% no puede ser considerado factor salarial para liquidar la pensión del accionante, no sólo porque así lo dispone el artículo transliterado, sino porque el mismo no responde a una contraprestación directa del servicio, pues, como lo ha dicho la misma Corte Constitucional, la naturaleza del subsidio familiar responde a una prestación propia del régimen de seguridad social y a un mecanismo de redistribución del ingreso. Sumado que la Ley 21 de 1982, que aplica tanto para el sector público como para el privado, en su artículo 2º dispuso que "[e]l subsidio familiar no es salario, ni se computará como factor del mismo en ningún caso."

En la misma decisión anterior citada en precedencia, la alta Corporación señaló que para los empleados del INPEC, es procedente el reconocimiento de la prima de riesgo, así:

" Al igual que para los del DAS, el Decreto 446 de 1994 creó para el personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional -INPEC-, una prima de riesgo sin carácter salarial, pero, la misma fue reconocida y pagada al actor, mes a mes, durante el último año de servicio, es decir, en forma habitual y periódica, y como contraprestación directa del servicio. Así las cosas, no encuentra la Sala una justificación constitucionalmente válida y razonable, que -mutatis mutandis- inhiba aplicar las mismas consideraciones hechas en la sentencia del 7 de abril de 2011, al caso objeto de la presente controversia; es más, la Sección Segunda, Subsección "A", en sentencia del 10 de noviembre de 2010, ya había tenido oportunidad de precisar que, si bien es cierto el marco legal señaló expresamente que la prima de riesgo no constituía factor salarial, también lo es que dicha prima tiene proyección dentro del marco de la liquidación de la pensión, pues de conformidad con el artículo 73 del Decreto 1848 del 4 de noviembre de 1969 la pensión vitalicia de jubilación debe liquidarse con el promedio de los salarios y primas de toda especie, razón por la cual el hecho de que la prima de riesgo no tuviera el carácter de factor salarial no la excluía de ser tenida en cuenta para efectos liquidar la pensión de jubilación del demandante."

En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Administrativo del Meta en sentencia del 6 de septiembre de 2017, dentro del radicado 2014-00437-02, con ponencia de la Magistrada Teresa Herrera Andrade.

### 3. CASO CONCRETO.

---

<sup>5</sup> SECCION SEGUNDA, SUBSECCION A, C.P. GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, 7 DE NOVIEMBRE DE 2013, RAD: : 68001-23-31-000-2010-00831-01(0527-13), Actor: JOSE MANUEL FONSECA BUELVAS, Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL - CAJANAL EICE EN LIQUIDACION.

No se discute que los demandantes son beneficiarios del régimen de transición regulado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y que, en consecuencia su derecho pensional está sujeto al régimen general ordinario anterior en los casos de las señoras MARÍA CONCEPCIÓN RIVEROS DE SABOGAL, LUZ BIBIANA AYA MONTAÑO y GUILLERMINA TORRES, y al régimen especial para los miembros del INPEC en los casos de los señores RODRIGO CRUZ AVILES y JOSÉ LEOVISELDO FERNÁNDEZ, pues así lo enfatizan incluso los actos de reconocimiento pensional, al indicar que cumplen con los requisitos establecidos en dicha norma, lo cual permite concluir que el derecho bajo el régimen de transición no se encuentra en discusión, pero sí lo correspondiente a la liquidación de dicha prestación.

En virtud de lo anterior, las pretensiones de las demandas sujetas a estudio están llamadas a prosperar, esto es, declarando la nulidad total y parcial de los actos administrativos demandados que reconocieron las pensiones de los demandantes, y total de aquellos que negaron su reliquidación conforme a los factores salariales devengados durante su último año de servicios, en razón a que la entidad al momento de calcular el ingreso base de liquidación de dicha prestación, no tuvo en cuenta la totalidad de los devengados en el último año de prestación de servicios, como se verá a continuación, porque consideró que en este aspecto era aplicable la Ley 100 de 1993:

Demandante	Factores Incluidos en la pensión	Factores devengados en el último año de servicios y a reconocer
María Concepción Riveros de Sabogal (2014-00277)	Asignación Básica y Bonificación por Servicios. (Fol. 12)	Asignación Básica, Retroactivo, Bonificación por Servicios, Prima de Vacaciones, Prima de Servicios, Prima Semestral (junio), Prima de Navidad y Prima Semestral (Diciembre). (Fol. 25)
Rodrigo Cruz Aviles (2015-00370)	Asignación Básica, Auxilio de Alimentación, Auxilio de Transporte, Bonificación por Servicios Prestados, Prima de Navidad, Prima de Servicios y Prima de Vacaciones, sobre el último año de servicio. (Fol. 15 anv.)	A los ya reconocidos, se adicionan la prima de riesgo y la prima de clima. <del>No se reconoce subsidio de unidad familiar.</del> (Fol.33-34).
Luz Bibiana Aya Montaño (2015-00619)	Asignación Básica, Horas Extras y Bonificación por Servicios, del promedio de los últimos 6 años. (Fols. 13-15)	Asignación Básica, Festivos y Recargo Nocturno, Bonificación por Servicios, Prima de Vacaciones, Prima de Servicios, Prima Semestral (junio), Prima de Navidad y Prima Semestral (diciembre). (Fol. 41 anv)
Guillermina Torres (2016-00040)	Asignación Básica, Bonificación por Servicios Prestados y Dominicales y	Asignación Básica, Festivos y Recargos Nocturnos, Prima de Servicios (junio), Bonificación

	Festivos, del promedio de los últimos diez años. (Fols.10-11)	por Servicios Prestados, Retroactivo, Prima de Vacaciones, Prima de Servicios (diciembre) y Prima de Navidad. (Fol.28)
José Leoviseldo Fernández (2016-0079)	Asignación Básica, Prima de Navidad, Bonificación por Servicios Prestados, Prima de Antigüedad, Sobresueldo, Prima de Clima, Subsidio de Alimentación, Subsidio Familiar, Subsidio de Transporte y Prima de Riesgo(Fol. 20-24)	A los factores ya reconocidos se adicionaran la prima de vacaciones y la prima de servicios. (Fols. 40-41)

Por tanto, de conformidad con el marco normativo y jurisprudencial antes mencionado, es claro que la pensión de vejez de los demandantes debe liquidarse tomando como base el 75% de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 33 y 62 de 1985, así como del Decreto 1045 de 1978, por ser los demandantes beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Se reitera, en relación con el caso del señor Rodrigo Cruz Aviles, no se reconoce el subsidio familiar.

Y en el caso del señor José Leoviseldo Fernández, no se tomara decisión sobre la Resolución No. 37035 del 5 de agosto de 2008, en razón a que es un acto de ejecución, que no es susceptible de demandarse.

### PRESCRIPCIÓN.

En relación con la **excepción de prescripción** de las mesadas, alegada por la entidad, analizará el Despacho si se configura dicho fenómeno a la luz del artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, según el cual, los derechos prescriben en tres años, contados desde que la obligación se haya hecho exigible. En consecuencia se tiene que:

Expediente	Demandante	Causación del Derecho	Petición o Demanda	Prescripción
2014-00277	María Concepción Riveros de Sabogal	23/12/1995	13/11/2013	Diferencias anteriores al 13/11/2010.

2015-00370	Rodrigo Cruz Aviles	01/01/2012	02/07/2014	No operó
2015-00619	Luz Bibiana Aya Montaño	01/01/2000	10/11/2014	Diferencias anteriores al 10/11/2011.
2016-00040	Guillermina Torres	01/01/2013	28/05/2014	No operó
2016-00079	José Leoviseldo Fernández	01/10/2004	04/09/2009	Diferencias anteriores al 04/09/2006

## **SOBRE COSTAS**

Teniendo en cuenta la nueva postura esbozada por la Sección Segunda del Consejo de Estado respecto al tema de la condena en costas<sup>6</sup>, según la cual, se deben valorar aspectos objetivos relacionados con su causación, tal como lo establece el Código General del Proceso; pues consideró el alto tribunal que una de las variaciones que introdujo el CPACA fue cambiar del criterio subjetivo que predicaba el CCA, al objetivo, y en ese entendido, en toda sentencia se debe disponer sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

Considerando que en los asuntos sujetos a estudio se decidió un litigio de carácter laboral, cuya controversia fue de puro derecho, los cuales no causaron expensas que justifiquen la imposición de costas, aunado a que en tres de ellos se accedió de manera parcial a las pretensiones, al prosperar la excepción de prescripción, el Despacho se abstendrá de condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de la Resolución RDP 54775 del 2 de diciembre de 2013 expedida por la UGPP, por cuanto negó el reajuste de la pensión de la señora **MARÍA CONCEPCIÓN RIVEROS DE SABOGAL**.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, Consejero Ponente William Hernández Gómez, Radicado 1300123330000130002201 (12912014), Sentencia del 7 de abril de 2016.  
Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección B, Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter, Radicado 54001-23-33-000-2012-00180-01(1706-15), Sentencia del 19 de enero de 2017.

**SEGUNDO: CONDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP a reliquidar la pensión de la señora MARÍA CONCEPCIÓN RIVEROS DE SABOGAL de tal manera que sea equivalente al 75% de lo devengado en el último año de servicios, con inclusión de los siguientes factores salariales: **Asignación Básica, Retroactivo, Bonificación por Servicios, Prima de Vacaciones, Prima de Servicios, Prima Semestral (junio), Prima de Navidad y Prima Semestral (Diciembre).**

**TERCERO: CONDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP a pagar a la señora MARÍA CONCEPCIÓN RIVEROS DE SABOGAL la diferencia entre lo pagado y lo que resulte de la reliquidación que aquí se ordena, desde el 23 de diciembre de 1995 y hasta la fecha en que se empiece el pago regular de la pensión reliquidada, previo descuento, en caso de ser procedente, de los aportes que no se hubieran realizado en razón a los nuevos factores salariales que integrarán la pensión de la demandante.

**CUARTO:** Declarar **PROBADA** la excepción de prescripción propuesta por la entidad demandada, en consecuencia, se declaran prescritas las diferencias de las mesadas causadas a favor de la señora MARÍA CONCEPCIÓN RIVEROS DE SABOGAL, con anterioridad al 13 de noviembre de 2010.

**QUINTO: DECLARAR** la nulidad parcial de la Resolución No. AMB 3588 del 29 de enero de 2009 expedida por Cajanal, en cuanto al ingreso base de liquidación tenido en cuenta para el reconocimiento de la pensión del señor RODRIGO CRUZ AVILES. Igualmente la nulidad total de las Resoluciones RDP 31338 del 15 de octubre de 2014 y RDP 864 del 29 de enero de 2015 expedidas por la UGPP, por cuanto negaron el reajuste de dicha prestación.

**SEXTO: CONDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP a reliquidar la pensión del señor RODRIGO CRUZ AVILES de tal manera que sea equivalente al 75% de lo devengado en el

último año de servicios, tenido en cuenta los factores que ya se encuentran reconocidos y ahora con inclusión de los siguientes factores salariales: **Prima de Riesgo y Prima de Clima.**

**SÉPTIMO: CONDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP a pagar al señor RODRIGO CRUZ AVILES la diferencia entre lo pagado y lo que resulte de la reliquidación que aquí se ordena, desde el 1° de enero de 2012 y hasta la fecha en que se empiece el pago regular de la pensión reliquidada, previo descuento, en caso de ser procedente, de los aportes que no se hubieran realizado en razón a los nuevos factores salariales que integrarán la pensión del demandante.

**OCTAVO:** Declarar NO PROBADA la excepción de prescripción propuesta por la entidad respecto de las diferencias de las mesadas causadas a favor del señor RODRIGO CRUZ AVILES.

**NOVENO: DECLARAR** la nulidad parcial de la Resolución No. 4762 del 27 de enero de 2005 expedida por Cajanal, en cuanto al ingreso base de liquidación tenido en cuenta para el reconocimiento de la pensión de sobreviviente de la señora LUZ BIBIANA AYA MONTAÑO. Igualmente la nulidad total de las Resoluciones RDP 1049 del 14 de enero de 2015 y RDP 12582 del 30 de marzo de 2015 expedidas por la UGPP, por cuanto negaron el reajuste de dicha prestación.

**DÉCIMO: CONDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP a reliquidar la pensión de la señora LUZ BIBIANA AYA MONTAÑO de tal manera que sea equivalente al 75% de lo devengado en el último año de servicios, con inclusión de los siguientes factores salariales: **Asignación Básica, Festivos y Recargo Nocturno, Bonificación por Servicios, Prima de Vacaciones, Prima de Servicios, Prima Semestral (junio), Prima de Navidad y Prima Semestral (diciembre).**

**UNDÉCIMO: CONDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA

PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP a pagar a la señora LUZ BIBIANA AYA MONTAÑO la diferencia entre lo pagado y lo que resulte de la reliquidación que aquí se ordena, desde el 1° de enero de 2000 y hasta la fecha en que se empiece el pago regular de la pensión reliquidada, previo descuento, en caso de ser procedente, de los aportes que no se hubieran realizado en razón a los nuevos factores salariales que integrarán la pensión de la demandante.

**DÉCIMO SEGUNDO:** Declarar probada la excepción de prescripción propuesta por la entidad, en consecuencia se encuentran prescritas las diferencias de las mesadas causadas a favor de LUZ BIBIANA AYA MONTAÑO con anterioridad al 10 de noviembre de 2011.

**DÉCIMO TERCERO: DECLARAR** la nulidad parcial de la Resolución AMB 12578 del 25 de marzo de 2009 expedida por Cajanal, en cuanto al ingreso base de liquidación tenido en cuenta para el reconocimiento de la pensión de la señora GUILLERMINA TORRES. Igualmente la nulidad total de las Resoluciones RDP 26827 del 2 de septiembre de 2014 y RDP 33704 del 5 de noviembre de 2014 expedidas por la UGPP, por cuanto negaron el reajuste de dicha prestación.

**DÉCIMO CUARTO: CONDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP a reliquidar la pensión de la señora GUILLERMINA TORRES de tal manera que sea equivalente al 75% de lo devengado en el último año de servicios, con inclusión de los siguientes factores salariales: **Asignación Básica, Festivos y Recargos Nocturnos, Prima de Servicios (junio), Bonificación por Servicios Prestados, Retroactivo, Prima de Vacaciones, Prima de Servicios (diciembre) y Prima de Navidad.**

**DÉCIMO QUINTO: CONDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP a pagar a la señora GUILLERMINA TORRES la diferencia entre lo pagado y lo que resulte de la reliquidación que aquí se ordena, desde el 1° de enero de 2013 y hasta la fecha en que se empiece el pago regular de la pensión reliquidada, previo descuento, en caso de ser

procedente, de los aportes que no se hubieran realizado en razón a los nuevos factores salariales que integrarán la pensión de la demandante.

**DÉCIMO SEXTO:** Declarar NO PROBADA la excepción de prescripción propuesta por la entidad, respecto de las diferencias de las mesadas causadas a favor de la señora GUILLERMINA TORRES.

**DÉCIMO SÉPTIMO: DECLARAR** la nulidad parcial de la Resolución No. 4740 del 9 de junio de 2006 expedida por Cajanal, en cuanto al ingreso base de liquidación tenido en cuenta para el reconocimiento de la pensión del señor JOSÉ LEOVISELDO FERNÁNDEZ y la nulidad total de la Resolución PAP 55523 del 30 de mayo de 2011 expedida por la UGPP, por cuanto negó el reajuste de dicha prestación.

**DÉCIMO OCTAVO: CONDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP a reliquidar la pensión del señor JOSÉ LEOVISELDO FERNÁNDEZ de tal manera que sea equivalente al 75% de lo devengado en el último año de servicios, teniendo en cuenta los factores salariales ya reconocidos, y ahora con inclusión de los siguientes factores salariales: **Prima de Vacaciones y Prima de Servicios.**

**DÉCIMO NOVENO: CONDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP a pagar al señor JOSÉ LEOVISELDO FERNÁNDEZ la diferencia entre lo pagado y lo que resulte de la reliquidación que aquí se ordena, desde el 1° de octubre de 2004 y hasta la fecha en que se empiece el pago regular de la pensión reliquidada, previo descuento, en caso de ser procedente, de los aportes que no se hubieran realizado en razón a los nuevos factores salariales que integrarán la pensión del demandante.

**VIGÉSIMO:** Declarar probada la excepción de prescripción propuesta por la entidad, en consecuencia se encuentran prescritas las diferencias de las mesadas causadas a favor de JOSÉ LEOVISELDO FERNÁNDEZ con anterioridad al 4 de septiembre de 2006.

**VIGÉSIMO PRIMERO:** La entidad demandada deberá efectuar los ajustes de valor sobre las sumas que resulten a favor de los demandantes, según el Índice de Precios al Consumidor, de conformidad con el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 y atendiendo lo señalado en la parte considerativa. Asimismo, dará cumplimiento a esta sentencia en los términos previstos en el artículo 192 y 195 ibídem.

**VIGÉSIMO SEGUNDO:** **NEGAR** las demás pretensiones en todos los procesos sujetos a estudio.

**VIGÉSIMO TERCERO:** No condenar en costas en ninguno de los expedientes.

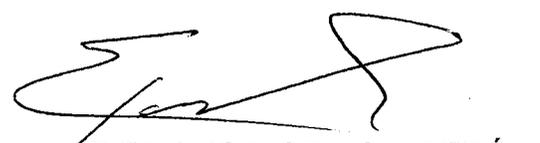
**VIGÉSIMO CUARTO:** Una vez ejecutoriadas las presentes decisiones, por secretaría expídanse copias auténticas del presente fallo con su respectiva constancia de ejecutoria, de igual forma, si la hubiere devuélvase al interesado el remanente de la suma que se ordenó para gastos del proceso; déjese constancia de dicha entrega y archívese el expediente.

La presente sentencia se notifica en estrados. La parte actora no interpone<sup>3</sup> recursos, en tanto que la entidad anuncia que hará uso del término que le otorga la ley para interponer recurso de apelación.

No siendo otro el objeto de la presente audiencia, se termina siendo las 03:20 a.m., y se firma por quienes en ella intervinieron. Se deja constancia que el CD hace parte integral del acta.

  
LICETH ANGÉLICA RICAURTE MORA  
Juez

  
DIANA LUCÍA MALUENDAS OCHOA  
Apoderada UGPP

  
EPIFANINO MORA CALDERÓN  
Apoderado Demandante