



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO  
DE ORALIDAD DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

**PROCESO:** *NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO*  
**RADICACIÓN No.:** *110013335012-2016-00200-00*  
**ACCIONANTE:** *LUIS ALBERTO TORRES SANCHEZ*  
**ACCIONADOS:** *UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN  
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA  
PROTECCIÓN  
SOCIAL-UGPP*

**ACTA No. 345-2020  
AUDIENCIA INICIAL  
ART. 180 LEY 1437 DE 2011**

*En Bogotá D.C. a los nueve (09) días del mes de noviembre de dos mil veinte (2020) siendo las diez y media de la mañana (10:30 a.m.), fecha y hora previamente fijadas, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá en asocio de su secretario ad hoc, se constituyó en audiencia pública virtual en la plataforma Microsoft Teams, con la asistencia de los siguientes:*

**INTERVINIENTES**

**PARTE DEMANDANTE:** *El apoderado de la parte demandante, Manuel Sanabria Chacón, identificada con la Cédula de Ciudadanía No 91.068.058 y T.P. No 90.682 del C.S. de la J.*

**PARTE DEMANDADA:** *La apoderada sustituta de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP-, Katterine Johanna Lugo Camacho, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 1.019.010.186 y T.P. No. 256.711 del C.S. de la J., a quien se le reconoce personería para actuar, conforme al poder de sustitución allegado a través de mensaje de datos.*

*El doctor FABIO ANDRÉS CASTRO SANSA, Procurador 62 judicial para asuntos administrativos, acude a la audiencia.*

*Verificados los antecedentes de los apoderados, no aparece registrada sanción alguna en su contra y sus tarjetas profesionales se encuentran vigentes.*

**PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA**

*Se informa a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 182 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- en adelante CPACA-, se agotarán las siguientes Etapas:*

- 1. Saneamiento del proceso.*
- 2. Fijación del litigio.*
- 3. Conciliación.*
- 4. Pruebas*
- 5. Alegaciones finales.*

6. Decisión de fondo.

### I. SANEAMIENTO DEL PROCESO

De conformidad con el artículo 180 numeral 5º del CPACA y con el fin de evitar sentencias inhibitorias, se procede a evacuar la etapa de **saneamiento del proceso**. Para tal efecto, se concede el uso de la palabra a los apoderados con el fin de que se pronuncien si observan alguna irregularidad que pueda ser saneada en este momento.

Como los apoderados no expresan ninguna irregularidad que sanear y el despacho tampoco observa causales de nulidad, se da por agotada esta etapa.

### DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

### III. FIJACIÓN DEL LITIGIO

De conformidad con la demanda, la contestación y las pruebas allegadas al proceso, el Despacho encuentra probados los siguientes hechos:

1. El señor Luis Alberto Torres Sanchez, nació el 15 de abril de 1950 (f. 79).
2. Prestó sus servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) hoy liquidado y suprimido, por un término de 23 años y 18 días. Entre el periodo comprendido del 13 de junio de 1983 al 30 de junio de 2006 (f. 112ª – CD. Archivo 19).
3. Mediante acto administrativo N° 9096 del 28 de febrero de 2006, la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL EICE – CAJANAL, le reconoció la pensión de vejez al señor Luis Alberto Torres Sanchez en cuantía de \$820,829.15, efectiva a partir del 1 de mayo de 2005 y condicionada a demostrar el retiro definitivo del servicio oficial. (f. 112ª – CD. Archivo 11)
4. Con la Resolución N°0702 del 20 de junio de 2006 expedida por el DAS, fue retirado del servicio el demandante a partir del 01 de julio de 2006 por adquirir el derecho a la pensión. Para la fecha de retiro, se encontraba en el cargo de Detective Profesional 207-11 de la Planta Global Área Operativa, asignado a la Oficina de Protección Especial en Bogotá (f. 112ª – CD. Archivo 23).
5. De acuerdo con la certificación N°0578 del 18 de agosto de 2006, el actor devengó la prima especial de riesgo en un 35% de la asignación básica desde el 29 de noviembre de 1994 al 30 de junio de 2006 (f. 112ª – CD. Archivo 20).
6. A través de la Resolución N°47696 del 16 de septiembre de 2008, CAJANAL procedió a reliquidar la pensión de vejez del demandante, en cuantía de \$866.763,10, efectiva a partir del 01 de julio de 2006. La entidad aplicó una tasa de reemplazo del 75% con el promedio de lo devengado en los últimos 10 años, incluyendo los factores salariales dispuestos en el Decreto 1158 de 1994 (f. 112ª – CD. Archivo 31).
7. Posteriormente, el Juzgado Once Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá en sentencia del 27 de julio de 2009, ordenó la reliquidación de la pensión de vejez del señor Torres Sanchez, con el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios, esto es, entre el 1 de julio de 2005 al 30 de junio de 2006, incluyendo las primas de servicios,

navidad y vacaciones, a partir del 01 de julio de 2006. Sentencia confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", el 11 de marzo de 2010, (f. 112<sup>a</sup> – CD. Archivos 36 y 38). Fallos acatados por la entidad accionada a través de la Resolución N°. UGM 021934 del 23 de diciembre de 2011, ajustando la mesada pensional en \$1.092.359 (f. 112<sup>a</sup>– CD).

8. En el año 2013, el actor solicitó la extensión de jurisprudencia a la entidad accionada. Petición denegada a través del acto administrativo RDP 032515 del 19 de julio de 2013 (f. 112<sup>a</sup>– CD. Archivo 58).
9. A través de la Resolución RDP 006506 del 16 de febrero de 2016, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones parafiscales de la Protección Social, negó la solicitud de reliquidación pensional elevada por el actor del 19 de noviembre de 2015 radicado No. SOP201500069529, en la que requería le fuera incluida la prima especial de riesgo como factor salarial. Decisión administrativa que fue apelada por el actor y confirmada, a través del acto administrativo RDP 018703 del 13 mayo de 2016.

Las pretensiones de la demanda se dirigen a que se declare la nulidad de los actos RDP 006506 del 16 de febrero de 2016 y RDP 018703 del 13 mayo de 2016. A título de restablecimiento del derecho, se ordené reliquidar la pensión de vejez con la inclusión de la prima especial de riesgo. Así mismo, se condene a indexar los valores resultantes, intereses moratorios y agencias en derecho.

Se concede el uso de la palabra a las partes a fin de que se pronuncien sobre la fijación del litigio.

Escuchadas los extremos procesales, el Despacho advierte que para el caso que aquí nos convoca, el litigio se contrae a determinar si es procedente incluir la prima de riesgo como un factor salarial de la base de liquidación de la pensión de vejez del demandante.

## **DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS**

### **IV. CONCILIACIÓN**

Se concede el uso de la palabra a la apoderada de la entidad demandada para que manifiesten si les asiste ánimo conciliatorio. Dado que el apoderado manifiesta que no existe ánimo conciliatorio, se da por agotada esta etapa y se procede al decreto de pruebas.

## **DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.**

### **V. DECRETO DE PRUEBAS**

Téngase como pruebas en su haber pertinente los documentos que fueron aportados con el escrito de demanda y que son las que obran en el expediente de la referencia.

Surtido el trámite anterior, se da por agotada la etapa probatoria.

## **DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.**

### **VI. ALEGACIONES FINALES**

A continuación, se corre traslado a las partes para que presenten alegatos de

conclusión. Los argumentos expuestos quedan consignados en la videograbación anexa a la presente acta.

## **VII. FALLO**

Teniendo en cuenta que hasta esta etapa procesal no se advierte vicio o irregularidad que invalide lo actuado, el Despacho procede a dictar la correspondiente sentencia.

### **1. PROBLEMA JURIDICO.**

Tal como quedó establecido en la fijación del litigio, el problema jurídico se contrae a determinar si la prima de riesgo puede tenerse en cuenta como factor salarial integrante de la base pensional del actor.

### **2. CONSIDERACIONES**

El señor LUIS ALBERTO TORRES SANCHEZ pretende que se incluya la prima de riesgo como un factor salarial en la liquidación de su pensión de vejez ya reconocida.

Si bien, tal solicitud ya fue objeto de pronunciamiento judicial con identidad de partes, objeto y causa petendi, se estableció durante el trámite que no existe cosa juzgada en el presente asunto, pues tratándose de un asunto pensional el fallo no surte efectos frente a las mesadas causadas con posterioridad máxime que para la fecha de presentación de la demanda había sido expedida sentencia de unificación que justificaba la presentación de una nueva acción ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

De acuerdo con lo anterior se procede a resolver el problema jurídico.

#### **2.1. Presupuestos fácticos y pretensiones**

El señor LUIS ALBERTO TORRES SANCHEZ, según el certificado laboral suscrito por el Coordinador del Grupo de Administración de personal del DAS, laboró en la entidad por un término de 23 años y 18 días. Esto es desde el 13 de junio de 1983 al 30 de junio de 2006 ((f. 112ª – CD. Archivo 19). Su cargo al momento del retiro era de detective profesional 207 - 11, asignado a la oficina de protección especial en Bogotá. Adquirió el estatus pensional el 15 de diciembre de 2005.

La entidad accionada a través de resolución N° 9096 del 28 de febrero de 2006, reconoció pensión de vejez al actor en cuantía de \$820,829.15, efectiva a partir del 01 de mayo de 2005 y condicionada a demostrar el retiro definitivo del servicio oficial. (f. 112ª – CD. Archivo 11).

El demandante fue retirado del servicio mediante Resolución N° 0702 del 20 de junio de 2006, al acreditar los requisitos para la pensión de vejez. La prestación pensional fue reajustada con el acto administrativo N°47696 del 16 de septiembre de 2008, en cuantía de \$866.763,10, efectiva a partir del 01 de julio de 2006. La entidad aplicó una tasa de reemplazo del 75% con el promedio de lo devengado en los últimos 10 años, incluyendo los factores salariales dispuestos en el Decreto 1158 de 1994 (f. 112ª – CD. Archivo 31).

Posteriormente con la Resolución N° UGM 021934 del 23 de diciembre de 2011, fue ajustada la mesada pensional en \$1.092.359, en cumplimiento de la sentencia judicial del 27 de julio de 2009, proferida por el Juzgado Once Administrativo de

Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá. La providencia dispuso la reliquidación de la pensión de vejez del señor Torres Sanchez, con el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios, esto es, entre 1 de julio de 2005 al 30 de junio de 2006, incluyendo las primas de servicios, navidad y vacaciones, a partir del 1 de julio de 2006. Sentencia confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", el 11 de marzo de 2010 (f. 112ª – CD. Archivos 36 y 38).

El actor solicitó la extensión de la sentencia de unificación del año 2013, para que le fuera incluida la prima de riesgo en su IBL. La entidad accionada negó dicha solicitud a través de la Resolución RDP 032515 del 19 de julio de 2013 (f. 112ª – CD).

Por último, el señor Luis Alberto Torres Sanchez elevó el día 19 de noviembre de 2015, solicitud de reliquidación pensional ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones parafiscales de la Protección Social. Petición que fue denegada mediante la Resolución RDP 006506 del 16 de febrero de 2016, y a su vez confirmada por el acto administrativo RDP 018703 del 13 mayo de 2016 que desató el recurso de apelación interpuesto.

De acuerdo con lo anterior, el actor pretende en el presente medio de control, se declare la nulidad de los actos administrativos **-Resoluciones RDP 006506 del 16 de febrero de 2016 y RDP 018703 del 13 mayo de 2016-** por medio de los cuales se negó la reliquidación de su pensión. En consecuencia, se tenga en cuenta el factor prima de riesgo en la liquidación de la pensión mensual vitalicia de jubilación aplicando el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado.

Por su parte, la entidad manifiesta en la contestación de la demanda que los actos se expidieron conforme a derecho. A través de la Resolución N° UGM 021934 del 23 de diciembre de 2011, se reajustó la mesada pensional del actor en cumplimiento a los fallos, sin la inclusión de la prima de riesgo, pues no constituye factor salarial.

### **3. Prima de riesgo**

#### **3.1 Naturaleza jurídica de la prima de riesgo**

El Decreto 1933 de 1989 “Por el cual se expide el régimen prestacional especial de los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad”, estableció que el personal de las áreas de la Dirección Superior, Operativa y los conductores adscritos al servicio de escolta, unidades de operaciones especiales y grupos antiexplosivos de la entidad, tenían derecho a percibir mensualmente una prima de riesgo, sin carácter salarial, equivalente al 10% de la asignación básica.

Dicha normativa fue sustituida mediante el Decreto 1137 de 1994, el cual estableció la prima de riesgo con carácter permanente para los empleados del DAS que desempeñaran los cargos de Detective Especializado, Profesional o Agente, Criminalístico Especializado, Profesional o Técnico y Conductores, equivalente al 30% de su asignación básica mensual, preceptuando en el inciso del artículo 1º que la mencionada prima no constituiría factor salarial.

Posteriormente, mediante Decreto 2646 de 1994 “por el cual se establece la Prima Especial de Riesgo para los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad”, se extendió el reconocimiento de la prima de riesgo a cargos del área operativa y a los Directores Generales de Inteligencia e Investigaciones, los Directores de Protección y Extranjería, al Jefe de la Oficina de Interpol, a los Directores y Subdirectores

Seccionales, así como a los Jefes de División y Unidad que desempeñaran funciones operativas y al Delegado ante Comité Permanente.

Finalmente, con la vigencia del Decreto 4057 de 2011 “Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones”, se estipuló que la prima de riesgo se integraba y reconocía en la asignación básica

### 3.3 caso concreto

Conforme a la certificación N°0578 del 18 de agosto de 2006, el actor devengó la prima especial de riesgo en un 35% de la asignación básica desde el 29 de noviembre de 1994 al 30 de junio de 2006 (f. 112<sup>a</sup> – CD. Archivo 20).

El actor solicita se de aplicación a la Sentencia de Unificación del 1º de agosto de 2013, proferida por el Consejo de Estado en cuanto consideró que la prima de riesgo constituye factor salarial, en tanto la normatividad que la regula le confiere un carácter periódico y permanente que denota en la realidad su objeto de retribuir de forma directa al trabajador su servicio prestado:

*“Considera la Sala que al ser percibida en forma permanente y mensual por los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, la prima de riesgo tiene un innegable carácter salarial, tal como lo prevé el mismo legislador extraordinario en los Decretos 1137 y 2646 de 1994 toda vez que, de acuerdo con la definición de salario vista en precedencia, no hay duda que, la referida prestación hacía parte de la contraprestación directa que percibían los empleados del DAS, por los servicios prestados como detectives, agentes, criminalísticos o conductores.*

*Así las cosas, y con el fin de unificar criterios en torno a la naturaleza de la prima de riesgo, concluye la Sala, teniendo en cuenta lo expresado en precedencia, dicha prestación sí goza de una naturaleza salarial intrínseca”.*

Dicha jurisprudencia perdió fuerza vinculante con la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 28 de agosto de 2018 en la que se fijaron reglas de interpretación del régimen de transición de La ley 100 de 1993<sup>1</sup>, la subregla allí contenida sobre los factores salariales que se deben incluir en el IBL pensional se ha extendido a todos los regímenes de transición, entre ellos al régimen de los docentes<sup>2</sup>, al régimen de transición de la Ley 33 de 1985<sup>3</sup> y al previsto para los detectives del DAS en el artículo 4 del Decreto 1835 de 1994, del cual gozan también, según la ley 860 de 2003, parágrafo 5º del artículo 2º) quienes 1) se hayan vinculado con anterioridad al 3 de agosto de 1994; y 2) que a la fecha de entrada en vigencia de dicha ley (29 de diciembre de 2003) hubieren cotizado 500 semanas.

En la sentencia del 28 de agosto del 2018 se dijo:

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

*(...)*

<sup>1</sup> Artículo 36.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. M.P. César Palomino Cortés. SU- SUJ-014 -CE-S2 -2019 del veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019), Expediente N° 680012333000201500569-01 (0935-2017). Demandante: Abadía Reynel Toloza, Demandada: Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -Fomag -

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. M.P. William Hernández Gómez. Sentencia del dos (2) de julio de dos mil veinte (2020), Expediente N°25000-23-42-000-2016-03057-01(6158-18). Demandante: Stella Inés Herrera De Añez, Demandada: Administradora Colombiana De Pensiones.

**La primera subregla** es que para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es:

- Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.
- Si faltare más de diez (10) años, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

**La segunda subregla** es que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.<sup>4</sup>

De acuerdo con estas reglas, se conserva el derecho a pensionarse con la edad y el monto previsto en la norma anterior, pero la forma de liquidar el IBL está sujeta a las disposiciones de la ley 100 y los factores que se pueden incluir son los establecidos única y exclusivamente en el decreto 1158 de 1994:

- a) La asignación básica mensual;
- b) Los gastos de representación;
- c) La prima técnica, cuando sea factor de salario;
- d) Las primas de antigüedad, ascensional de capacitación cuando sean factor de salario;
- e) La remuneración por trabajo dominical o festivo;
- f) La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna;
- g) La bonificación por servicios prestados;

El Despacho no desconoce que después de la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, algunos jueces han ordenado la inclusión de la prima de riesgo en el IBL pensional, en virtud de su carácter permanente y retributivo, naturaleza que ciertamente tiene como factor salarial. Sin embargo, considera esta censorsa que la línea dominante determina que este factor por no estar contemplado en el Decreto 1158 de 1994 no puede ser reconocido y su inclusión es competencia exclusiva del legislador.

En consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que la prima de riesgo no está dentro de los factores establecidos en el decreto 1158 de 1994 y solo hizo parte de la asignación básica hasta el año 2011.

#### **4. CONDENA EN COSTAS.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, y con la interpretación que del mismo ha hecho el Consejo de Estado<sup>5</sup>, se resolverá sobre la condena en costas bajo un criterio objetivo valorativo en el que se conjuga la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la actuación procesal adelantada.

Atendiendo el principio de razonabilidad que va más allá de la aplicación lógica-formal de la norma, y en procura de no ir a desincentivar el acceso a la

<sup>4</sup> Consejo De Estado Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo Consejero Ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS, Bogotá D.C., agosto veintiocho (28) de dos mil dieciocho (2018) Expediente: 52001-23-33-000-2012-00143-01 Demandante: Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro

<sup>5</sup> Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, 24 de octubre 2016, Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00006-00(45987)A

administración justicia, se procede a dosificar la medida sancionatoria de agencias en derecho, regulada por el Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003, modificado por el Acuerdo 2222 del 2003, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de la siguiente manera:

Teniendo en cuenta que con posterioridad a la presentación de la demanda cambió la regla jurisprudencial unificada sobre el tema, no hay lugar a condenar en costas.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8° del Acuerdo 2552 de 2004 “Por el cual se regulan los gastos del proceso y la expedición de copias en la jurisdicción contencioso administrativa”, una vez debitadas las notificaciones, oficios y demás expensas causadas en el presente asunto, el Despacho dispone destinar el remanente de lo consignado a favor del Consejo Superior de la judicatura, toda vez que cubrió los elementos necesarios para el funcionamiento del proceso.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

### RESUELVE

**PRIMERO. NEGAR** las pretensiones de la Demanda, por las razones suscritas en el presente fallo.

**SEGUNDO. SIN CONDENAS EN COSTAS** de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO. DESTINAR** los remanentes de lo consignado en el proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO. EJECUTORIADA** esta providencia, **ARCHIVAR** las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

### DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

**Las partes cuenta con el término de ley para interponer recursos.**

El apoderado de la parte demandante interpone y sustenta el recurso de apelación<sup>6</sup>.



**YOLANDA VELASCO GUTIERREZ**  
**JUEZ**

<sup>6</sup> Minuto 34:45 – 53:45.

*RADICACIÓN No: 110013335012-2016-00200-00*  
*ACCIONANTE: LUIS ALBERTO TORRES SANCHEZ*  
*ACCIONADOS: UGPP*



**CARLOS DUVAN GONZALEZ CASTILLO**  
**SECRETARIO AD HOC**