



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Sala de Decisión-**

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**S. 048**

**Asunto:** Sentencia de segunda instancia  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17001-33-33-003-2017-00479-02  
**Demandante:** Hernán Ramírez Galeano  
**Demandado:** Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 018 del 13 de mayo de 2022**

Manizales, trece (13) de mayo de dos mil veintidós (2022).

**ASUNTO**

De conformidad con lo previsto por los artículos 243 y 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA<sup>1</sup>, corresponde a esta Sala de Decisión desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 13 de diciembre de 2018, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, que negó las súplicas de la demanda dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Hernán Ramírez Galeano contra la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES<sup>2</sup>.

**DEMANDA**

En ejercicio de este medio de control interpuesto el 22 de enero de 2018, se solicitó lo siguiente (fl. 1, C.1):

**Pretensiones**

1. Que se declare la nulidad de la Resolución n° SUB 6560 del 11 de marzo de 2017 y DIR 7122 del 1 de junio de 2017 por medio de las cuales se le

---

<sup>1</sup> En adelante, CPACA.

<sup>2</sup> En adelante, COLPENSIONES.

niega la reliquidación de la pensión de jubilación de la parte accionante.

2. Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se declare que la parte actora tiene derecho a que Colpensiones reliquide y pague la pensión de jubilación a partir del 14 de junio de 2012, fecha de adquisición del status pensional por cumplir 55 años de edad y 20 años de servicio y proceda a liquidar los reajustes pensionales decretados en las leyes 4 de 1976 y 71 de 1988.
3. Se condene a Colpensiones a pagar una pensión de jubilación equivalente al 75% de la totalidad de factores de salario devengados en el año anterior a la fecha de retiro del servicio, indexando la primera mesada pensional, dado que el accionante se retiró el 6 de junio de 2003 con mas de 20 años de servicio y esperó hasta el 14 de junio de 2012, fecha en que cumplió la edad de 55 años, conforme al régimen especial de la rama judicial según el Decreto 546 de 1971 aplicable por ser beneficiario del régimen de transición contenido en el artículo 36 de la ley 100 de 1993.
4. Se condene a Colpensiones a liquidar y pagar la totalidad de las diferencias entre lo que se le ha venido pagando y la sentencia a partir de la fecha de adquisición del status jurídico hasta el momento de la inclusión en la nómina con la totalidad de factores salariales demandados, teniendo en cuenta los siguientes factores salariales: Incremento por antigüedad, Subsidio de alimentación, Prima de Navidad, Prima de Servicios, Prima de Vacaciones y Bonificación por Servicios.
5. Se condene a Colpensiones a pagar sobre las mesadas ya reconocidas y canceladas en virtud de la Resolución No. GNR 265363 del 23 de julio de 2014, las sumas necesarias para hacer los ajustes de valor, conforme al índice de precios al consumidor o al por mayor, (Indexación de la condena).
6. Se condene a Colpensiones a dar cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el inciso segundo del artículo 192 del C.P.A.C.A.
7. Se condene a Colpensiones a pagar los intereses moratorios, de conformidad con el inciso 3 del artículo 192 del C.P.A.C.A.
8. Que se condene en costas a la parte demandada.

## Hechos

Como fundamento fáctico de la demanda, la parte actora expuso lo siguiente (fls. 5 a 7, C.1):

1. Indicó que el señor Hernán Ramírez Galeano laboró al servicio del Estado por un periodo superior a 20 años, siendo su último cargo el de técnico judicial II, en la Fiscalía General de la Nación.
2. Manifestó que la parte actora contaba con más de 15 años de servicio a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 por lo que se le deben respetar las garantías y beneficios adquiridos en disposiciones anteriores a esta.
3. Expresó que el Instituto de Seguros Sociales hoy Colpensiones reconoció y pagó una pensión de jubilación a la parte actora de acuerdo con la Ley 100 de 1993 y el Decreto 546 de 1971, a través de la Resolución GNR 265363 del 23 de julio de 2014 en cuantía de \$2.031.689 a partir del 14 de junio de 2012.
4. Refirió que mediante escrito del 17 de febrero de 2017, se solicitó a COLPENSIONES la reliquidación de pensión reconocida al demandante, con base en el 75% de todos los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la fecha del retiro del servicio oficial, aplicando el régimen especial de la Rama Judicial contenido en los decretos 546 de 1971 y 717 de 1978.
5. Describió que Colpensiones negó la solicitud a través de la Resolución SUB 6560 del 11 de marzo de 2017.
6. Expresó que el 17 de abril de 2017, el demandante presentó recurso de apelación contra la Resolución SUB 6560 del 11 de marzo de 2017, el cual fue resuelto por la entidad demandada por medio de la Resolución No. DIR 7122 del 10 de junio de 2017 en la que confirmó la decisión.
7. Manifestó que Colpensiones en el reconocimiento pensional solo tuvo en cuenta la asignación básica y no los siguientes factores: Incremento por antigüedad, Subsidio de alimentación, Prima de Navidad, Prima de Servicios, Prima de Vacaciones y Bonificación por Servicios.

## Normas violadas y concepto de la violación

La parte demandante invocó como vulneradas las siguientes disposiciones: Constitución Política: artículos 2, 6, 25 y 58; Código Civil: artículo 10; ley 57

de 1987; Decreto 546 de 1971, Decreto 717 de 1978, Decreto 2567, 1160 y 1430 de 1982, Decreto 01 de 1984: artículo 178, Ley 33 de 1985, Ley 62 de 1985 y Ley 100 de 1993: artículo 36.

Aseguró que Colpensiones atenta contra las normas señaladas, pues a través de los actos atacados desconoce que la parte accionante tiene derecho a que su pensión de jubilación se reliquide incluyendo todos los factores salariales devengados por aquella en el último año de servicios, como quiera que es beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

Manifestó que la liquidación de las pensiones de jubilación debe tener en cuenta todos los factores salariales que constituyan una remuneración habitual y periódica, como son los previstos por el Decreto 1045 de 1978.

Relató que el Decreto 546 de 1971 creó una pensión de jubilación a favor de unos empleados de la rama judicial, que cumplan 55 años de edad si son hombres y 20 años de servicio, de los cuales 10 hayan sido exclusivamente a la rama jurisdiccional, quienes tendrán derecho a una pensión equivalente a 75% de la asignación mensual mas elevada que hubiere devengado en el último año de servicio.

Sostuvo que mediante sentencia del 4 de agosto de 2010, el Consejo de Estado unificó el criterio frente a la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, precisando que los beneficiarios del régimen de transición tienen derecho a que su pensión sea liquidada bajo los parámetros de la Ley 33 de 1985. Acotó que se trata de un precedente judicial que debe ser acatado por las entidades que tienen a su cargo la competencia de reconocer prestaciones de esta naturaleza.

## CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Actuando debidamente representada y dentro del tiempo oportuno otorgado para tal efecto, Colpensiones contestó la demanda a través de escrito que obra de folios 68 a 79 del cuaderno principal, para oponerse a la prosperidad de las pretensiones de la misma, con fundamento en las excepciones que denominó: "*Ausencia del derecho reclamado*", expresando que no es posible acceder a la reliquidación pensional que pretende el accionante, puesto que al dar aplicación a una normativa anterior vigente en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sobre ella únicamente se aplica lo atinente a la edad, semanas y monto, mas no la forma para calcular el IBL, con el cual se liquidará la prestación; "*Improcedencia de tomar todos los factores salariales devengados*", indicando que la modificación que introdujo el Decreto 1158 de 1994 al artículo 6 del Decreto 691 de la misma anualidad, dispone cuáles serán

los factores salariales que se tendrán en cuenta para calcular las cotizaciones al sistema por parte de empleados públicos. Adujo, además, que al encontrarse que al accionante al 10 de enero de 1994 le faltaban más de 10 años para el cumplimiento de los requisitos pensionales, el Ingreso Base de Liquidación será el promedio de lo aportado durante los últimos 10 años o el cotizado durante todo el tiempo si fuere superior; *"Prescripción del reajuste mesada pensional"*, refiriendo que la Jurisprudencia tanto de la Corte Suprema de Justicia como de la Corte Constitucional es reiterativa en el sentido de que el derecho a la pensión no prescribe, pero ello solo opera respecto de las bases salariales sobre las cuales se determina el monto del pensión, excluyendo de esta forma la indexación pensional; *"Prescripción"*, con fundamento en los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, que establecen que las acciones que tengan sus derechos de la seguridad social del sector público prescriben en un término de tres años; *"Improcedencia de los intereses moratorios por no dar cumplimiento al fallo conforme a lo dispuesto en el artículo 192 del CPACA"*, afirmando que para la causación de los intereses moratorios, la Ley dispone que el interesado debe presentar la reclamación administrativa ante la entidad, ya que los mismos no nacen únicamente de haberse proferido una sentencia condenatoria, puesto que la norma es clara en establecer que cesará su generación hasta tanto se genere su reclamo y *"BUENA FE"* enunciando lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución Política e indicando que la entidad demandada ha atendido de manera diligente las reclamaciones realizadas por la demandante.

### SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El 13 de diciembre de 2018 el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales dictó sentencia en primera instancia (fls. 95 a 101, C.1), a través de la cual: **i)** declaró fundadas las excepciones propuestas por la entidad demandada; **ii)** Negó las pretensiones de la demanda; y **iii)** se abstuvo de condenar en costas a la parte demandante.

Adujo que el retiro definitivo del señor Hernán Ramírez Galeno, fue a partir del 6 de junio de 2003 y que durante su último año de servicio devengó además de la asignación básica mensual, incremento por antigüedad, subsidio de alimentación, prima de vacaciones, prima de navidad, bonificación por servicios y prima de servicios.

Indicó que no obstante lo anterior, no se advierte ninguna prueba en el expediente que dé cuenta que se realizaron descuentos sobre factores distintos a los contemplados por el artículo 12 del Decreto 717 de 1978. Agregó que siendo ello así los actos administrativos demandados gozan de legalidad, en

las condiciones de edad, tiempo de servicio y monto (tasa de reemplazo) de la pensión que consagra el régimen de transición aplicable conforme al artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y a la referida sentencia de unificación. Lo anterior, aplicando para la liquidación de la pensión del caso sub examine lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, esto es, con el promedio de los salarios sobre los cuales cotizó durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión debidamente actualizados con el IPC.

Sobre la indexación de la primera mesada pensional refirió que tal como se observa en la liquidación de la pensión de vejez aportada con el cuaderno de actuación administrativa, visible a folio 67 del cuaderno principal, identificada con el archivo digital GEN-ANX-CI-2017-1752135-2017-0217111856 y GENCOM-CO-2015-6210150-20150713-100226 el salario devengado por el señor Hernán Ramírez Galeno entre los años 1977 y 2003, fue actualizado hasta el momento de su retiro del servicio —6 de junio del 2003-, por lo que negó la pretensión de indexación de la primera mesada pensional.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

Mediante memorial obrante de folio 103 a 108 del cuaderno principal, la parte accionante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, insistiendo que tiene derecho a la reliquidación de su pensión conforme lo estableció el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y por cumplir los requisitos señalados en el régimen de transición y las Leyes 33 y 62 de 1985, equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio, y teniendo en cuenta la inclusión de todos los factores salariales sobre los cuales se liquidó la pensión de vejez y los señalados en la certificación salarial.

Adujo además que la Sala plena del Consejo de Estado en pronunciamiento del 28 de agosto de 2018, cambió la postura con la que se venía reconociendo la reliquidación pensional con todos los factores salariales devengados durante el último año de prestación de servicios de conformidad con la Ley 33 de 1985, dando paso a una línea argumentativa que niega la reliquidación y que atenta contra el principio de igualdad.

Reiteró el derecho de la parte actora a la indexación de la primera mesada pensional, toda vez que se retiró del servicio el 30 de septiembre de 1993 debiendo esperar hasta el año 2005 para adquirir el status de pensionado.

No obstante lo anterior, advierte la Sala que las anteriores fechas no coinciden con las descritas en la demanda, las cuales corresponden a 6 de junio de 2003 (fecha de retiro del servicio) y 14 de junio de 2012 (fecha de status pensional).

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

#### **Parte demandante (fls. 8 a 10, C.2)**

Reiteró los argumentos expresados en el recurso de apelación.

#### **Parte demandada (fls. 11 a 20, C.2)**

Reiteró los planteamientos hechos en la contestación de la demanda.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público no emitió concepto en el asunto de la referencia.

### **TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA**

**Reparto.** Para conocer del recurso de alzada, el expediente fue repartido a este Tribunal el 14 de marzo de 2019, y allegado el 22 de mayo de 2019 al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia (fl. 1, C.2).

**Admisión y alegatos.** Por auto del 22 de mayo de 2019 se admitió el recurso de apelación (fl. 2, C.2); posteriormente se corrió traslado para alegatos (fl. 5, ibídem), derecho del cual hizo uso la parte demandante y demandada (fls. 8 a 20, C.2). El Ministerio Público no intervino en esta oportunidad.

**Paso a Despacho para sentencia.** El 16 de agosto de 2019 el proceso ingresó a Despacho para sentencia (fl. 17, C.2), la que procede a dictarse a continuación, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 247 del CPACA. Se precisa que por tratarse de un asunto que versa sobre un caso similar a los ya decididos por esta Corporación, y en procura de la celeridad y agilidad para dar solución a dichos temas, se profiere este fallo sin tener en cuenta el orden de ingreso del proceso a Despacho para tal efecto, tal como se autoriza por el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, en armonía con lo previsto por el artículo 115 de la Ley 1395 de 2010.

### **CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

Procede el Tribunal a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte

demandante contra la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, en los estrictos términos en que aquel fue presentado.

### **Problema jurídico**

El asunto jurídico a resolver en el sub examine se centra en dilucidar los siguientes cuestionamientos:

- *¿Es aplicable al accionante el régimen de transición establecido por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993?*
- *En caso afirmativo, ¿le asiste derecho a la parte actora, a que su pensión de jubilación se reliquide con inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados por aquella en el último año de servicio?*
- *¿Es procedente indexar la primera mesada pensional percibida por la parte actora, por la pérdida del valor adquisitivo entre la fecha de retiro del servicio (6 de junio de 2003) y la adquisición del status pensional (14 de junio de 2012)?*

Para despejar el problema planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** hechos probados; **ii)** régimen pensional aplicable a la parte actora; **iii)** análisis jurisprudencial del régimen de transición y postura del Tribunal; y **iv)** reconocimiento y liquidación de la pensión de jubilación de la parte demandante.

### **Hechos debidamente acreditados**

La siguiente es la relación de los hechos debidamente probados que resultan relevantes para solucionar el caso concreto:

1. El señor Hernán Ramírez Galeano nació el 14 de junio de 1957 (fl. 50, C.1).
2. De conformidad con certificación de información laboral del señor Hernán Ramírez Galeano, laboró en la Fiscalía General de la Nación en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre de 1977 hasta el 4 de junio de 2003, como empleado público.
3. Por Resolución nº 265363 del 23 de julio de 2014, Colpensiones reconoció pensión de vejez a favor del señor Hernán Ramírez Galeano, en cuantía \$2.031.689 para el año 2012 (fls. 20 a 26, C.1).



El reconocimiento se realizó de acuerdo con el artículo 6 del Decreto Ley 546 de 1971, que exige 55 años de edad para las hombres y 20 años de servicio, de los cuales 10 años deben ser prestados exclusivamente a la rama jurisdiccional. En el acto se expresó que la liquidación se efectúa tomando el promedio de lo devengado o cotizado durante los últimos 10 años actualizado con el IPC.

4. Por medio de la Resolución n°SUB 6560 del 11 de marzo de 2017, Colpensiones negó la reliquidación de la pensión de vejez de la parte demandante indicando que el sistema arrojó una mesada para el año 2017 de \$2.403.612 por favorabilidad con el Decreto 546 de 1971, la cual es inferior a la percibida por el solicitante para el año 2016 que corresponde a \$2.483.202 con la Ley 33 de 1985. Así mismo negó la indexación de la primera mesada pensional (fl.28 a 34, C.1).
5. En la Resolución DIR 7122 del 1 de junio de 2017, Colpensiones confirmó la Resolución n°SUB 6560 del 11 de marzo de 2017 que negó la solicitud de reliquidación pensional.
6. En el expediente obra certificado de salarios del señor Hernán Ramírez Galeano, desde julio de 2002, hasta junio de 2003, periodo en el que devengó: sueldo, incremento antigüedad, subsidio alimentación, prima de navidad, bonificación por servicios, prima de servicios, prima de vacaciones (fl. 42 C.1).

### **Régimen pensional aplicable**

La Ley 100 de 1993<sup>3</sup> en su artículo 11, modificado por el artículo 1º de la Ley 797 de 2003, determinó su campo de aplicación, conservando en todo caso los derechos adquiridos conforme a disposiciones anteriores.

De acuerdo con el artículo 2 del Decreto 691 de 1994, el Sistema General de Pensiones previsto por la Ley 100 de 1993 entró a regir el 1º de abril de 1994 para los servidores públicos del orden nacional incorporados mediante el artículo 1º de dicho Decreto. Respecto de los servidores públicos departamentales, municipales y distritales, y de sus entidades descentralizadas, se estableció como entrada en vigencia, *“(...) a más tardar el 30 de junio de 1995, en la fecha en que así lo determine el respectivo Gobernador o Alcalde.”*

Ahora bien, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 consagró el régimen de transición como una especial protección de quienes se encontraran próximos

---

<sup>3</sup> Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

a obtener la pensión de jubilación, atendiendo lo expresado por el Consejo de Estado<sup>4</sup> y por la Corte Constitucional<sup>5</sup>, en cuanto a que los tránsitos legislativos debían ser razonables y proporcionales<sup>6</sup>.

El artículo 48 de la Carta Política, adicionado por el Acto Legislativo n° 01 de 2005, en relación con el régimen de transición, dispuso en el párrafo transitorio 4, lo siguiente:

***PARÁGRAFO TRANSITORIO 4o.** El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.*

*Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen.*

Atendiendo lo expuesto, y descendiendo al caso concreto se encuentra acreditado que: **i)** al 25 de julio de 2005, fecha en la que entró a regir el Acto Legislativo n° 01 de 2005, la parte actora llevaba 25 años, 9 meses y 3 días, esto es, más del equivalente en tiempo de servicio a 750 semanas cotizadas (14.42 años); y **ii)** al 1 de abril de 1994, fecha en la que entró en vigencia la Ley 100 de 1993 para los servidores públicos de orden nacional, la parte demandante contaba con 36 años de edad y 16 años y 7 meses de servicio, cumpliendo así uno de los dos requisitos posibles previstos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para acceder al régimen de transición.

Lo anterior significa que al accionante le son aplicables las disposiciones que hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 gobernaron el

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejera Ponente: Dra. Ana Margarita Olaya Forero. Sentencia del 13 de marzo de 2003. Radicación: 17001-23-31-000-1999-0627-01(4526-01).

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-789 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>6</sup> En efecto, la citada norma dispuso: "**Artículo 36. Régimen de Transición.** La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres. // La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley. (...).

régimen pensional con las correspondientes condiciones relativas a la edad, tiempo de servicio y monto de la pensión.

Para la Sala es claro, tal como lo ha precisado el Consejo de Estado<sup>7</sup>, que la norma que regía al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993 era la Ley 33 de 1985, que reguló de manera general y ordinaria el derecho pensional de todos los empleados del sector oficial y que, en tal sentido, debe ser aplicada a la parte demandante, toda vez que ésta se encuentra amparado, se itera, por el multicitado régimen de transición.

Por su parte, el artículo 1º de la Ley 33 de 1985 dispuso: “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 por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio”.

### **Régimen pensional especial de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público**

Como se dijo, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, en materia pensional regía la Ley 33 de 1985, que en su artículo 1º estableció la excepción a la aplicación de esta disposición, para quienes por ley disfrutaran de un régimen especial de pensiones. En efecto, dispuso la norma:

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

*No quedan sujetos a esta regla general los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la Ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones.*

(...) (Líneas fuera de texto).

---

<sup>7</sup> Así lo ha precisado el Consejo de Estado: “Para quienes a la fecha de vigencia de la ley 100 de 1993 no tenían su situación jurídica consolidada, en la forma indicada (régimen de transición), el régimen aplicable es el contenido en las leyes 33 de 1985 y 71 de 1988”. Lo mismo para los jubilados que “hubieren definido su situación jurídica en departamentos y municipios en donde no se expidieron disposiciones sobre esta materia”. (Rad. 827/96). (Subrayado fuera del texto).

En materia pensional, los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público tienen un régimen especial y preferencial que debe ser aplicado siempre y cuando se cumplan los requisitos que el mismo establece, y que no acude a disposiciones de tipo general salvo en vacíos compatibles con aquel.

Dicho régimen especial se encuentra contenido en el Decreto 546 de 1971, en los siguientes términos:

***ARTÍCULO 6o.** Los funcionarios y empleados a que se refiere este Decreto, tendrán derecho al llegar a los 55 años de edad, si son hombres y de 50, si son mujeres, y cumplir 20 años de servicio continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este Decreto, de los cuales por lo menos 10 lo hayan sido exclusivamente a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público, o a ambas actividades, a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el último año de servicio en las actividades citadas.*

El artículo 7 de la norma mencionada precisó que la pensión de jubilación para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial se liquidaría en la forma ordinaria establecida para los empleados de la rama administrativa del Poder Público, cuando quiera que el tiempo prestado en la Rama Jurisdiccional o en el Ministerio Público hubiera sido inferior a 10 años.

En punto a la liquidación de la pensión de jubilación especial de la que versa esta providencia, el Decreto 717 de 1978 en su artículo 12 trajo a colación una lista de factores salariales a incluir en dicha prestación, precisando en todo caso que además de la asignación básica mensual fijada por la ley para cada empleo, constituirían factores salariales todas las sumas que habitual y periódicamente recibiera el funcionario como retribución por sus servicios. La norma es del siguiente tenor:

***ARTÍCULO 12. DE OTROS FACTORES DE SALARIO.** Además de la asignación básica mensual fijada por la ley para cada empleo, constituyen factores de salario todas las sumas que habitual y periódicamente reciba el funcionario o empleado como retribución por sus servicios.*

*Son factores de salario:*

- a) Los gastos de representación.*
- b) La prima de antigüedad.*
- c) El auxilio de transporte.*

*d) La prima de capacitación.*

*e) La prima ascensional.*

*f) La prima semestral.*

*g) Los viáticos percibidos por los funcionarios y empleados en comisión en desarrollo de comisiones de servicio.*

En este orden de ideas, para efectos de determinar la base de liquidación de la pensión de jubilación en el régimen salarial de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público se debe tener en cuenta “*la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el último año*” (artículo 6 del Decreto 546 de 1971), incluyendo la asignación básica mensual fijada por la ley para el empleo y todas las sumas que habitual y periódicamente reciba el funcionario o empleado como retribución de sus servicios, a menos que se trate de un factor expresamente excluido por la ley (artículo 12 del Decreto 717 de 1978).

### **Elementos del régimen de transición**

No obstante lo anterior, con ocasión de la sentencia SU-230 de 2015 emanada de la Corte Constitucional, se ha generado una amplia discusión no sólo sobre la procedencia de incluir el ingreso base de liquidación como parte de los aspectos que por el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 deben ser respetados y reconocidos conforme a la legislación anterior aplicable, sino también acerca de los factores salariales que deben ser tenidos en cuenta en la respectiva liquidación, esto es, si deben ser solamente aquellos en relación con los cuales se hubieren hecho los correspondientes aportes.

En anteriores providencias del 8 de septiembre de 2017 de esta Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas<sup>8</sup>, se reseñaron los pronunciamientos hechos hasta ese momento por la Corte Constitucional y por el Consejo de Estado en relación con este tema, con base en lo cual se manifestó que la postura asumida en estos asuntos, por considerarla jurídicamente correcta, era la expuesta por la Sección Segunda del Consejo de Estado en las sentencias de unificación del 4 de agosto de 2010, del 25 de febrero de 2016, de extensión de jurisprudencia del 24 de noviembre de 2016 y de acatamiento de fallo de tutela del 9 de febrero de 2017.

---

<sup>8</sup> Al respecto, pueden consultarse las providencias del 8 de septiembre de 2017, radicadas con los números 17001-33-33-001-2014-00205-02 y 17001-33-33-001-2014-00480-02, con ponencia del Magistrado Augusto Ramón Chávez Marín.

En tales pronunciamientos, el Consejo de Estado reiteró que, de un lado, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 contempla como elementos constitutivos del régimen de transición la edad, el tiempo de servicio y el monto, entendiendo que este último comprende no sólo el IBL del último año de servicios sino también el porcentaje asignado por la ley; y, de otra parte, la única excepción a lo que debe entenderse por monto aplica para las pensiones de los congresistas y asimilados, en virtud de la cosa juzgada constitucional con ocasión de la sentencia C-258 de 2013.

Después de lo anterior se publicó la sentencia SU-395 de 2017<sup>9</sup>, en la que la Corte Constitucional nuevamente insiste en que el régimen de transición contemplado por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, abarca edad, tiempo de servicios y monto de la pensión, entendiendo por este último la tasa de reemplazo, es decir, el porcentaje correspondiente y no el ingreso base de liquidación, el cual debe ser promediado, para todos los efectos, con la base del régimen general; y que sólo pueden incluirse los factores de liquidación de la pensión sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas.

Posteriormente, el Consejo de Estado profirió sentencia de unificación el 28 de agosto de 2018<sup>10</sup>, en la que precisó lo siguiente:

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

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

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

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Magistrado Ponente: Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Sentencia SU-395 del 22 de junio de 2017.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. César Palomino Cortés. Sentencia del 28 de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 52001-23-33-000-2012-00143-01(IJ).

*3. Los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.*

Ante los reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional en relación con la manera como deben liquidarse las pensiones de jubilación reconocidas por el régimen de transición contemplado por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y teniendo en cuenta el cambio de postura del Consejo de Estado sobre la materia, esta Corporación ha decidido, en aras de procurar el respeto de los principios de seguridad jurídica y de sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, modificar la posición que se venía adoptando en estos temas de reliquidación pensional, para en su lugar acogerse a la postura planteada por el Máximo Tribunal Constitucional, tal como lo ha hecho ya en varias sentencias a partir del año 2018.

### **Aplicación de la nueva jurisprudencia sobre los elementos del régimen de transición al caso concreto**

En la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018 ya citada, el Consejo de Estado precisó los efectos de la decisión con la cual se fijaron las reglas jurisprudenciales en materia de aplicación del régimen de transición. Indicó que el nuevo criterio señalado se aplicaría en forma retrospectiva, esto es, a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias, salvo aquellos en los que hubiere operado la cosa juzgada, que en virtud del principio de seguridad jurídica resultarían inmodificables.

Para resolver este caso la Sala considera que debe acudir al precedente vigente sobre la materia, dado que el presente asunto se encuentra pendiente de decisión y no ha operado cosa juzgada.

### **Reconocimiento y liquidación de la pensión de jubilación de la parte demandante**

Así pues, conforme a la interpretación que sobre el régimen de transición ha hecho la Corte Constitucional, se entiende que en aplicación de éste deben respetarse las condiciones de edad, tiempo de servicio y monto (tasa de reemplazo) de la pensión que consagraba el régimen pensional anterior, en este caso la Ley 33 de 1985.

Para la liquidación de la prestación debe acudirse a lo dispuesto por el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y por el artículo 21 de la misma ley,

dependiendo del tiempo que le faltare al interesado a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones para adquirir el derecho a la pensión.

Conforme a dichas disposiciones, si al 1º de abril de 1994 (para empleados nacionales) o al 30 de junio de 1995 (para empleados territoriales), la persona beneficiaria del régimen de transición le faltare menos de 10 años para adquirir el derecho pensional, la liquidación de éste será el promedio de lo devengado en el tiempo que le hiciera falta para acceder a la prestación, o el cotizado durante todo el tiempo si éste fuere superior. Lo anterior, con la correspondiente actualización con base en la variación del IPC.

De otro lado, si al 1º de abril de 1994 (empleados nacionales) o al 30 de junio de 1995 (empleados territoriales), a la persona beneficiaria del régimen de transición le faltare más de 10 años para adquirir el derecho pensional, la liquidación de éste será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales hubiere cotizado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si éste fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del IPC.

Ahora bien, cuando el beneficiario del régimen de transición hubiere cotizado 1.250 semanas como mínimo, puede optar por el promedio de los ingresos de toda su vida laboral actualizados con base en la variación del IPC, siempre y cuando este resultado sea superior al obtenido de la manera descrita en el párrafo anterior, esto es, a los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión.

Para el caso que convoca la atención de esta Sala, se observa que, para el 1 de abril de 1994, al señor Hernán Ramírez Galeano le faltaban 18 años de edad y 3 años y 5 meses de tiempo de servicio para acceder a su pensión de jubilación conforme a la Ley 33 de 1985.

Lo anterior significa que la liquidación de su pensión de jubilación debe realizarse en los términos previstos por el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, esto es, con el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales cotizó durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión debidamente actualizados con el IPC; pudiendo en caso de resultarle más favorable, optar por la liquidación con el promedio de los ingresos de toda su vida laboral, toda vez que a la fecha de su retiro contaba con 1.319 semanas.

De otra parte y atendiendo lo dispuesto por la Corte Constitucional en sus sentencias de unificación sobre la materia, los únicos factores que pueden incluirse para determinar el IBL son aquellos devengados por el accionante



durante el tiempo de liquidación referido y que sirvieron de base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones conforme al Decreto 1158 de 1994.

Analizada la Resolución n° 265363 del 23 de julio de 2014 que reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación a la parte actora, así como la Resolución SUB 6560 del 11 de marzo de 2017 por medio de la cual se le niega la reliquidación de la pensión de jubilación a la demandante, se observa que para la liquidación pensional Colpensiones aplicó lo establecido en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, esto es, con el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales cotizó durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión debidamente actualizados con el IPC, respetando las condiciones de edad para consolidar el derecho, tiempo de servicio que consagraba el régimen pensional anterior (Ley 33 de 1985).

En lo que respecta a los factores salariales incluidos en la liquidación pensional, se observa que al acto de reconocimiento pensional se le aplicaron los factores salariales fijados en los artículos 18 y 19 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 1 del Decreto 1158 del 3 de junio de 1994.

En ese orden de ideas, según el criterio jurisprudencial antes expuesto, los demás factores que hubiere percibido el señor Hernán Ramírez Galeano, no sólo durante el último año de servicio sino por el tiempo que le hacía falta para adquirir su derecho pensional, y que no se encontraran contemplados por el artículo 1º del Decreto 1158 de 1994, que subrogó el artículo 6º del Decreto 691 de 1994<sup>11</sup>, no podían ser incluidos en la respectiva liquidación pensional.

### **Sobre la indexación de la primera mesada pensional**

Corresponde a la Sala abordar lo relacionado con los argumentos del escrito de apelación, referidos a lo que el apoderado de la parte actora denominó indexación de la primera mesada pensional, expresando que el retiro del servicio público del señor Ramírez Galeano se efectuó el 6 de junio de 2003 y el status pensional lo adquirió el 14 de junio de 2012, sin tener en cuenta la

---

<sup>11</sup> La citada norma es del siguiente tenor:

- ARTICULO 1o.* El artículo 6o del Decreto 691 de 1994, quedará así: "Base de Cotización".  
El salario mensual base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:
- 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 y 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;

actualización que debía aplicarse al valor de la prestación por la devaluación del peso en Colombia.

Es necesario también precisar que el ajuste de la pensión con base en el Índice de Precios al Consumidor es una figura diferente a la indexación de la primera mesada pensional, y así lo expone claramente la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>12</sup>:

*La diferencia consiste en que la indexación busca atacar los efectos de la inflación y permitir que el valor de la pensión en el momento en que se adquirió con relación al momento en que se reconoce, efectivamente tenga la misma capacidad adquisitiva; mientras que el reajuste es determinado por la ley para incrementar o aumentar el valor o precio de la mesada por razones distintas a la inflación, como es la de presentar diferencias con los aumentos del salario mínimo legal mensual vigente*

Ahora, en virtud de lo previsto en los artículos 13, 46 y 230 Superiores, el Estado debe reconocer las prestaciones económicas en las condiciones de ley, y mantener el poder adquisitivo de las mismas para concretar principios de igualdad y equidad en la población beneficiaria de las pensiones.

Al respecto, se tiene igualmente que los artículos 48 y 53 de la Constitución Política previeron obligaciones a cargo del legislador en materia de derechos a la seguridad social y al trabajo, disponiendo de una parte, la definición de medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo; y de otra, la garantía del derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones.

Las disposiciones constitucionales referidas son del siguiente tenor:

*“Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.*

*Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.*

*El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.*

---

<sup>12</sup> Sentencia T-255 de 2013, Referencia: expedientes T-3670949, T-3747120 y 3760579. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB.

*La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.*

*No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.*

***La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.***

*(...)/Negrilla de la Sala/.*

*“Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

***El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.***

*Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.*

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.” /Negrilla de la Sala/.*

El Consejo de Estado<sup>13</sup> ha expresado que dentro del régimen general de seguridad social en pensiones, no existe norma expresa que establezca la

---

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, Bogotá, D.C., dos (2) de octubre de dos mil diecinueve (2019)., Radicación número: 25000-23-42-000-2013-02578-01(0439-17), Actor: RODOLFO TADEO LLINÁS RIVERA, Demandado: UNIDAD, ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP. Tema: Indexación primera mesada pensional / prescripción.

actualización del ingreso base de liquidación pensional diferente al reajuste anual de las mesadas ya reconocidas.

En la misma providencia, la Alta Corporación expuso en torno a la indexación de la primera mesada pensional lo siguiente:

*17. Conforme lo ha señalado esta Corporación<sup>14</sup>, si bien no existe norma expresa que consagre la actualización de las sumas derivadas de una pensión, diferente al reajuste anual de las mesadas, a través del desarrollo jurisprudencial y teniendo como base los principios constitucionales previstos en los artículos 48, 53 y 230, ha sentado una posición en la que bajo criterios de justicia y equidad determina que la pérdida del poder adquisitivo de la moneda y el fenómeno inflacionario son hechos notorios y, por tanto, el trabajador no tiene por qué soportar las consecuencias negativas de dicha situación al recibir sumas de dinero desvalorizadas que no van en armonía con el valor real del salario o de la pensión.*

*18. Frente a los supuestos de hecho y a la importancia de la indexación de la primera mesada pensional la Corte Constitucional en la Sentencia T - 570 del 2009<sup>15</sup>, señaló:*

«[...]

«5.- La jurisprudencia constitucional ha determinado que el derecho a mantener el poder adquisitivo de las mesadas pensionales “no se limita a la actualización de las mesadas pensionales una vez han sido reconocidas por la entidad competente, sino que también incluye la actualización del salario base para la liquidación de la primera mesada”<sup>16</sup>, que es lo que se ha denominado “indexación de la primera mesada pensional”.

*Esta última actualización cobra especial relevancia en el caso de aquellas personas que fueron despedidas o se retiraron de sus empleos por haber completado el tiempo de servicio necesario para acceder a la pensión de vejez pero sin haber llegado a la edad requerida para ello, razón por la cual deben esperar a alcanzarla para hacerse acreedoras de la prestación referida, lo cual puede implicar un lapso de varios años. En vista de que la base para la liquidación de la primera mesada pensional está referida a los últimos salarios devengados durante la*

---

<sup>14</sup> *Cita de cita:* Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso - Administrativo. Sección Segunda, Subsección B. Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, 28 de septiembre de 2016, Radicación: 23001-23-33-000-2013-00212-01(3284-14), actor: Rafael Eduardo Martínez Espitia, demandado: Departamento de Córdoba.

<sup>15</sup> Cita de Cita: Magistrado Ponente Doctor Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>16</sup> Cita de cita: *Ibíd.*

*relación laboral, varios años después, en el momento del cumplimiento de la edad y de la liquidación de la primera mesada, la inflación habrá producido que el valor nominal de los mismos no corresponda al que realmente ostentaban en la época del retiro, razón por la cual resulta necesario actualizarlos con el fin de que el monto de la primera mesada pensional se aproxime realmente al salario que la persona ganó mientras estuvo activa laboralmente.*

*Para actualizar el salario base de liquidación de la primera mesada pensional se puede utilizar la denominada indexación que es sólo uno, aunque el más recurrido, de los mecanismos de actualización de las obligaciones laborales dinerarias. Esta consiste en “la adecuación automática de las magnitudes monetarias a las variaciones del nivel de precios, con el fin de mantener constante, el valor real de éstos, para lo cual se utilizan diversos parámetros que solos o combinados entre sí, suelen ser: el aumento del costo de la vida, el nivel de aumento de precios mayoristas, los salarios de los trabajadores, los precios de productos alimenticios de primera necesidad, etc”<sup>17</sup>. Como se dijo con anterioridad, es el legislador quien, en uso de su amplia libertad de configuración legislativa, debe escoger el mecanismo más adecuado para mantener el poder adquisitivo de las mesadas pensionales y del salario base para la liquidación de la primera mesada pensional.*

*[...]»*

*19. De los anteriores referentes jurisprudenciales, la Sala extrae lo siguiente:*

*i) Frente a la indexación de la primera mesada pensional, si bien no existe norma expresa que la consagre, la jurisprudencia ha desarrollado con base en principios constitucionales, una posición en la que bajo criterios de justicia y equidad determina que la pérdida del poder adquisitivo de la moneda y el fenómeno inflacionario son hechos notorios y que, por tanto, el trabajador no tiene que soportar las consecuencias negativas de dicha situación al tener que recibir al momento de pensionarse sumas de dinero desvalorizadas que no van en armonía con el valor real del salario que devengaba cuando prestaba sus servicios.*

*ii) La indexación de la primera mesada procede, cuando habiendo ocurrido el retiro del servicio en un año determinado, el pensionado alcanza a completar los demás requisitos para acceder al derecho cuando ha transcurrido uno o más años después del retiro, de modo que con ese transcurso de tiempo, el salario con que se liquidaría la pensión habría perdido su valor adquisitivo, por lo que*

---

<sup>17</sup> Cita de Cita: *Ibídem*.

*se hace necesario traer a valor presente las sumas dinero que se tienen en cuenta para determinar el monto de la pensión, con el fin de que ésta se aproxime realmente al salario que la persona ganó mientras estuvo activa laboralmente.*

20. La Corte Constitucional<sup>18</sup> en sentencia de unificación sostuvo que la indexación de la primera mesada pensional procede respecto de las pensiones causadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, de la siguiente manera:

«[...]»

#### **2.4.2. La indexación de la primera mesada pensional y su regulación antes de la Constitución de 1991**

*Del recuento anterior se observa que el legislador ha previsto la manera de actualizar la mesada de quien ha adquirido el derecho a la pensión al momento de encontrarse laborando. Sin embargo, el problema de la indexación de la primera mesada pensional surge en razón de la (sic) inexistencia de una norma que establezca con precisión la base para liquidar la pensión de jubilación de quien se retire o sea retirado del servicio sin cumplir la edad requerida, pero cuyo reconocimiento pensional es hecho en forma posterior.*

*En efecto, el artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo establecía la posibilidad del retiro del servicio a los 20 años, a condición que con el cumplimiento de la edad requerida se reconocería el derecho pensional. Señalaba la disposición:*

*“El trabajador que se retire o sea retirado del servicio sin haber cumplido la edad expresada tiene derecho a la pensión al llegar a dicha edad, siempre que haya cumplido el requisito de los veinte (20) años de servicio.”*

*Sin embargo, como se observa, la norma no solucionaba el problema de la diferencia salarial, causada por la inflación, entre el cumplimiento de los 20 años de servicio y el reconocimiento de la pensión por el cumplimiento de la edad. Esta ausencia de previsión de una fórmula de indexación ha originado numerosos problemas interpretativos que han sido resueltos en sede judicial.*

---

<sup>18</sup> Cita de Cita: Sentencia SU-1073 del 12 de diciembre de 2012. Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Referencia: expedientes T-2.707.711 y AC.

2.4.2.1. En efecto, la Sección Primera de la Corte Suprema de Justicia, desde 1982 hasta el 18 de abril de 1999, acogió la fórmula de la indexación de la primera mesada pensional como mecanismo para garantizar el poder adquisitivo de estas pensiones ante el fenómeno de la inflación. En estos términos, en la decisión del 8 de agosto de 1982, la Sección Primera de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia consideró:

*“ii) La indexación laboral*

*El derecho laboral es sin duda alguna uno de los campos jurídicos en los cuales adquiere primordial importancia la consideración de los problemas de equidad, humanos y sociales, que surgen de la inflación galopante. No puede olvidarse que del trabajo depende la subsistencia y la realización de los seres humanos, y que el derecho laboral tiene un contenido específicamente económico, en cuanto regula jurídicamente las relaciones de los principales factores de producción –el trabajo, el capital y la empresa-, afectados directamente por la inflación. Sin embargo, justo es confesar que la estimulación de este grave problema, por la ley por la doctrina y por la jurisprudencia de Colombia ha sido mínima por no decir inexistente o nula. Se reduciría al hecho de que, en la práctica el salario mínimo se reajusta periódicamente, como es de elemental justicia, teniendo en cuenta el alza en el costo de la vida, aunque no de manera obligatoria, proporcionada o automática. Y a que, como es sabido, las pensiones de jubilación o de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, se reajustan por mandato de la ley teniendo en cuenta esos aumentos en el salario mínimo (Leyes 10 de 1972 y 4° de 1976).”*

*Cabe señalar que la Sección Segunda de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, sostenía la tesis contraria y consideraba que no era posible la aplicación de la teoría de la indexación a las deudas laborales, a menos que estuviese expresamente consagrado por el legislador (Sentencia de 11 de abril de 1987)<sup>19</sup>. Sin embargo, en la Sentencia del 8 de abril de 1991 (proferida con anterioridad a la expedición de la Constitución el 7 de julio de 1991) se unifica la postura de la Sala Laboral y se dijo que la indexación era un factor o modalidad del daño emergente y que, por tanto, al disponer pago de los perjuicios compensatorios que se encontraban tasados expresamente en el artículo 8° del Decreto 2351 de 1965, debía ser incluida para que la satisfacción*

---

<sup>19</sup> Cita de cita: Rad. 12, M. P. Rafael Baquero Herrera

*de la obligación fuera completa.* <sup>20</sup>

[...]

### **2.4.3. La indexación de la primera mesada pensional en la jurisprudencia constitucional**

2.4.3.1. Como referente jurisprudencial se encuentra la Sentencia **SU-120 de 2003**<sup>21</sup>, en la cual se unificó la doctrina sentada hasta ese momento por las Salas de Revisión de esta Corporación concerniente a la procedencia de la indexación pensional por medio de la acción de tutela, en aplicación, entre otros, de los principios laborales de favorabilidad y efectividad de los derechos.

[...]

2.4.3.2. De igual manera, en el ámbito del control abstracto de constitucionalidad, mediante las sentencias **C-862 de 2006**<sup>22</sup> y **C-891-A** del mismo año<sup>23</sup>, esta Corporación se pronunció sobre la exequibilidad de los artículos 8° de la Ley 171 de 1961 y 260 (parcial) del Código Sustantivo del Trabajo, respectivamente, proclamando **el derecho universal** de los jubilados a la indexación de la primera mesada pensional.

[...]

*De lo anterior se concluye que la jurisprudencia constitucional ha entendido que la indexación es un mecanismo para garantizar la actualización del salario base para liquidación de la primera mesada pensional, cuando ha mediado un tiempo sustancial entre el momento en que el trabajador se retira de su empresa y el reconocimiento de la pensión. Dicha garantía tiene fundamento en el derecho constitucional de los pensionados a mantener el poder adquisitivo de la pensión y reside fundamentalmente en los artículos 48 y 53 de la Carta.*

[...]

## **2.5. EL DERECHO A LA INDEXACIÓN DE LA PRIMERA MESADA PENSIONAL EN SITUACIONES ANTERIORES A LA EXPEDICIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

---

<sup>20</sup> Cita de Cita: Sentencia C-862 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>21</sup> Cita de Cita: Sentencia del 13 de febrero de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis

<sup>22</sup> Cita de Cita: Sentencia del 19 de octubre de 2006, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>23</sup> Cita de cita: Sentencia noviembre 1° de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil.



Esta Sala considera que son varias las razones que permiten sostener que el derecho a la indexación de la primera mesada pensional no sólo se predica de aquellas prestaciones reconocidas con posterioridad a la expedición de la nueva Carta, sino incluso aquellas cuyo nacimiento se produjo bajo el amparo de la Constitución de 1886. [...]

(Resaltado de la Sala).

21. De conformidad con lo anterior, la indexación de la primera mesada pensional, como mecanismo para garantizar la actualización del salario base para liquidación de la primera mesada pensional, procede frente a todas las categorías de pensionados.”

En otra providencia, la misma Corporación<sup>24</sup> refirió lo siguiente:

*“En virtud de lo expuesto, la Sala encuentra que ante el vacío normativo existente en relación con la indexación del ingreso base de liquidación de una pensión gracia, la jurisprudencia de ésta Corporación y de las demás altas cortes, han establecido de forma pacífica, que la pérdida del poder adquisitivo de la moneda y el fenómeno inflacionario, son hechos notorios que el servidor no está obligado a soportar, y que por tal razón, tiene derecho a que su prestación sea indexada con el fin de no ver transgredidos sus derechos fundamentales, y en tal virtud, debe darse aplicación a la fórmula adoptada por cada una de ellas para que la pensión garantice su poder adquisitivo.”*

De lo expuesto se tiene que el ajuste de valor obedece al hecho notorio de la constante y permanente devaluación de la moneda de nuestro país, que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponer la indexación de la base salarial de liquidación pensional, constituye un acto de equidad, cuya aplicación encuentra sustento en nuestro máximo ordenamiento jurídico, según las normas citadas al inicio de este capítulo y la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Consejo de Estado.

### **Sobre el caso concreto respecto de la indexación de la primera mesada**

---

<sup>24</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, Rad.: 050012333000201300925 01, Número interno: 0135-2015, Consejera ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Demandante: Luz Stella del Socorro Zapata Rave. Demandado: Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE en liquidación, hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP <sup>(1)</sup>. Asunto: Indexación de la primera mesada en pensión gracia.

En el presente asunto no es objeto de discusión que el señor Hernán Ramírez Galeano se retiró del servicio el 6 de junio de 2003 y adquirió el status pensional el 14 de junio de 2012, como se evidencia en el acto administrativo de reconocimiento pensional y en las demás pruebas obrantes en el expediente (fls.21 a 42, C.1).

La prestación del señor Hernán Ramírez Galeano fue reconocida en el año 2014 en cuantía de \$2.121.638 equivalente al 75% del Ingreso Base de Liquidación extraído de lo devengado en los 10 años anteriores al retiro del servicio, sin que se advierta la respectiva actualización para la fecha de adquisición del estatus pensional (14 de junio de 2012) ((fls. 25, C1).

Al respecto el juez de primera instancia indicó:

*Es innegable que el fenómeno de la inflación genera la pérdida del poder adquisitivo de la moneda. Sin embargo, tal como se observa en la liquidación de la pensión de vejez aportada con el cuaderno de actuación administrativa, visible a folio 67 del cuaderno principal, identificada con el archivo digital GEN-ANX-CI-2017-1752135-2017-0217111856 y GENCOM-CO-2015-6210150-20150713-100226 el salario devengado por el señor Hernán Ramírez Galeano entre los años 1977 y 2003, fue actualizado hasta el momento de su retiro del servicio —6 de junio del 2003-, por lo que se negará la pretensión de indexación de la primera mesada pensional.*

De lo anterior, advierte la Sala que a diferencia de lo concluido por el Juez A Quo, la indexación de la primera mesada en el caso concreto no corresponde a la actualización de salarios a la fecha de retiro del servicio (6 de junio del 2003) sino el ajuste de valor a la fecha de adquisición del status de pensionado (14 de junio de 2012).

Por lo anterior, en criterio de este Tribunal, es errada la interpretación y consecuencia expuesta por el Juez Tercero Administrativo de Manizales en el sentido que el salario percibido por el accionante fue actualizado hasta el retiro del servicio, ya que lo dispuesto por la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional es que la indexación es un mecanismo para garantizar la actualización del salario base para liquidación de la primera mesada pensional, cuando ha mediado un tiempo sustancial entre el momento en que el trabajador se retira del servicio y el reconocimiento de la pensión.

De otra parte, consultados los archivos GEN-ANX-CI-2017-1752135-2017-0217111856 y GENCOM-CO-2015-6210150-20150713-100226 en el cuaderno de antecedentes administrativos, la Sala advierte que en los documentos citados no se refleja la actualización de la mesada pensional del accionante.

Se agrega a lo expuesto que la prestación reconocida a la parte actora fue en cuantía de \$2.031.689 para el 14 de junio de 2012, equivalente al 75% de lo devengado en los últimos 10 años de servicio, esto es, 4 de junio de 1993 a 4 de junio de 2003, sin que se advierta actualización para la fecha en que se adquirió el estatus pensional (2012) o se hizo el reconocimiento (2014).

Resulta evidente entonces que Colpensiones liquidó la pensión del señor Hernán Ramírez Galeano sin actualizar la suma resultante, desde el 06 de junio del año 2003 (fecha de retiro del servicio) hasta el 14 de junio de 2012 (fecha de adquisición del status pensional).

De conformidad con lo expuesto, considera el Tribunal que la sentencia dictada en primera instancia debe modificarse, teniendo en cuenta que en esa instancia no accedió a la indexación de la primera mesada pensional del demandante.

Se ordenará a la entidad actualizar la base de liquidación de la pensión del señor Hernán Ramírez Galeano del año 2003 al año 2012, determinar la mesada pensional actualizada de 2012 y hacer el reconocimiento del caso a partir del 14 de junio de 2012 (fecha en la cual adquirió el status). Estas sumas se actualizarán con los índices de inflación certificados por el DANE, mes a mes, con la utilización de la siguiente fórmula financiera:

Índice final

$R = R_h \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$

Índice inicial

Donde el valor  $R_a$  se determina multiplicando el valor histórico, que es el promedio de lo devengado por el demandante durante los últimos diez (10) años de servicio, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha a partir del cual se reconoce la pensión, es decir, el 14 de junio de 2012, por el vigente a la del retiro del servicio 06 de junio de 2003, la cual tendrá efectos fiscales a partir del 17 de febrero de 2014, por prescripción trienal teniendo en cuenta que el 17 de febrero de 2017 la parte actora solicitó la revisión de la pensión de vejez y la indexación de la primera mesada pensional (fl.43, C.1).

Sobre el particular, el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 preceptúa:

1. *Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y este decreto, prescriben en tres (3) años, **contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.***

2. *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. (Negrillas fuera de texto)*

## **Conclusión**

De conformidad con la normativa y la jurisprudencia citada y con fundamento en los hechos debidamente acreditados, estima esta Sala de Decisión que a la parte actora no le asiste derecho de acceder a la reliquidación pensional que reclama, en tanto la liquidación de las pensiones de jubilación sujetas a régimen de transición se efectúa conforme a la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta sólo los factores contemplados en el Decreto 1158 de 1994 sobre los cuales se hubiere cotizado.

En ese sentido, respecto de la forma de liquidar la pensión de jubilación de la parte demandante, se confirmará la sentencia dictada en primera instancia.

Ahora, en relación con la indexación de la primera mesada pensional, infiere la Sala que Colpensiones no realizó la actualización de la prestación establecida en el acto administrativo de reconocimiento pensional (Resolución GNR 265363 del 23 de julio de 2014) en cuantía de \$2.031.689 para el mes de junio de 2012, razón por la cual considera procedente este Tribunal acceder al ajuste de valor solicitado en la demanda y en el recurso de apelación que ahora se define.

## **Costas**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, esta Sala de Decisión se abstendrá de condenar en costas en esta instancia, como quiera que no observa que la demanda o el recurso de apelación hubieren sido presentados con manifiesta carencia de fundamento legal, como lo exige la norma.

*En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,*

## FALLA

**Primero. REVÓCASE**, el ordinal tercero de la sentencia apelada. En su lugar:

**DECLÁRASE** la nulidad parcial de las Resoluciones SUB 6560 del 11 de marzo de 2017 y DIR 7122 del 1 de junio de 2017 del 1 de junio de 2017, en tanto negaron la indexación de la primera mesada pensional de la parte actora.

A título de restablecimiento del derecho, **COLPENSIONES** le reconocerá y pagará al señor Hernán Ramírez Galeano la indexación de la primera mesada pensional, así:

**COLPENSIONES** actualizará la base de liquidación de la pensión del señor Hernán Ramírez Galeano del año 2003 al año 2012, y deberá determinar la mesada pensional actualizada de 2012 y hacer el reconocimiento del caso a partir del 14 de junio de 2012 (fecha en la cual adquirió el status). Estas sumas se actualizarán con los índices de inflación certificados por el DANE, mes a mes, con la utilización de la siguiente fórmula financiera:

Índice final

$R = R_h \times \text{-----}$

Índice inicial

Donde el valor  $R_a$  se determina multiplicando el valor histórico, que es el promedio de lo devengado por el demandante durante los últimos diez (10) años de servicio, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha a partir de la cual se reconoce la pensión, es decir, el **14 de junio de 2012**, por el vigente a la del retiro del servicio **06 de junio de 2003**. La mencionada actualización tendrá efectos fiscales a partir del **17 de febrero de 2014**, por prescripción trienal, teniendo en cuenta que el 17 de febrero de 2017 la parte actora solicitó la revisión de la pensión de vejez y la indexación de la primera mesada pensional.

**Segundo. CONFÍRMASE**, en todo lo demás la sentencia del 13 de diciembre de 2018, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales que negó las pretensiones de la demanda, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Hernán

Ramírez Galeano contra la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES.

**Tercero. ABSTIÉNESE** de condenar en costas en esta instancia, por lo brevemente expuesto.

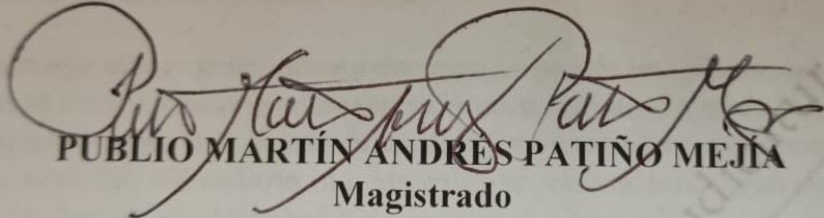
**Cuarto. NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del CPACA.

**Quinto.** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen y **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático “*Justicia Siglo XXI*”.

**Notifíquese y cúmplase**



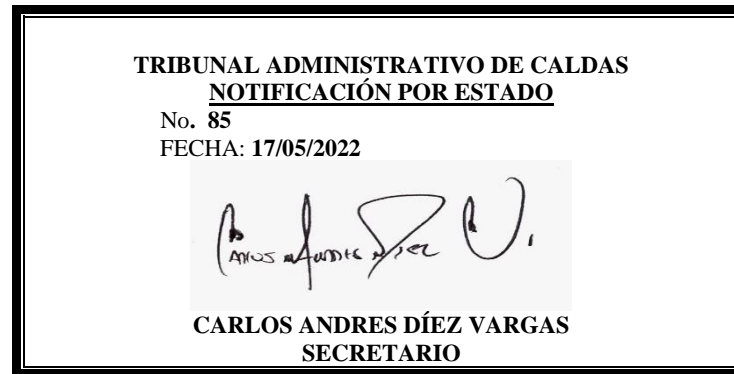
AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado







**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, dieciséis (16) de mayo de dos mil veintidós (2022)

<b>RADICADO</b>	<b>17-001-23-33-000-2022-00097-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>PÉRDIDA DE INVESTIDURA</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>CARLOS OSSA BARRERA</b>
<b>ACCIONADO</b>	<b>EDWARD JOHNNY VILLADA CASTAÑO – CONCEJAL DEL MUNICIPIO DE LA DORADA</b>

Ingresó a despacho el proceso de la referencia para continuar con el trámite de ley.

Sin embargo, previo a ello, se observa una situación en relación con el poder allegado con la contestación de la demanda, ya que el otorgado a la doctora Adriana Constanza Ramírez Martínez no se confirió conforme a las formalidades legales para poder reconocerle personería jurídica.

Es oportuno aclarar que el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 806 de 2020 para solucionar las dificultades que trajo la necesidad en salud de aislamiento social por las trabas que se generaron en los quehaceres propios del ejercicio profesional del derecho. Y, en tal sentido, esta norma lo que buscó fue facilitar la aplicación de las tecnologías de la información en algunas actividades procesales; por ello, el decreto dispuso una nueva forma de otorgar poderes a través de mensaje de datos estableciendo unos requisitos, pero sin eliminar la regulación establecida en el artículo 74 del CGP.

Así las cosas, los poderdantes pueden otorgar el poder de dos maneras a saber: como lo establece el artículo 74 del CGP, caso en el cual se requiere realizar presentación personal; o mediante mensaje de datos, que fue la solución dada por el Decreto 806 de 2020, supuesto en el cual no se requiere firma manuscrita o digital, solo antefirma, y sin necesidad de realizar presentación personal, pues se advirtió que se presumían auténticos, pero indicó la norma expresamente que el mensaje se debe dirigir a la dirección de correo electrónico del apoderado que debe coincidir con la inscrita en el Registro Nacional de Abogados. Y para el caso de los poderes otorgados por personas que deban tener registro mercantil, se determinó

que estos debían ser remitidos desde la dirección de correo electrónico, que aparece en el respectivo registro mercantil.

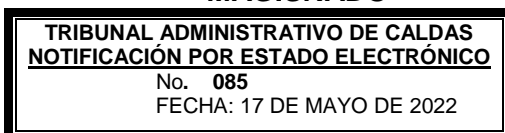
En atención a lo anterior, se evidencia que el poder allegado no cumple los requisitos establecidos en el artículo 5 del Decreto 806 de 2020, ni en el artículo 74 del CGP.

En tal sentido, se le otorgará a la parte demandada un término de tres (3) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, so pena de tener por no contestada la demanda, para que aporte el poder de conformidad con lo establecido en la ley; esto es, o mediante mensaje de datos con las formalidades que para este caso se establece el Decreto 806 de 2020, caso en el cual deberá aportar prueba dé cuenta del otorgamiento por estos medios; o con soporte en el artículo 74 del CGP, esto es, mediante documento privado, con firma manuscrita y con presentación personal.

Por último, recuérdese que, para efectos del proceso, el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es el [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
MAGISTRADO**



**Firmado Por:**

**Carlos Manuel Zapata Jaimes  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Dirección Ejecutiva De Administración Judicial  
División 1 De Sistemas De Ingeniería  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**b4e502c9821a8e0dd9e464814e3e5558aab1728ee94f8410518ace88c30b01b9**

Documento generado en 16/05/2022 02:03:08 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

17001-23-33-000-2015-00052-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, trece (13) de MAYO de dos mil veintidós (2022)

S. 057

La Sala 4ª de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, conformada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA, quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA, procede a dictar sentencia de primer grado dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **GULLERMO LEÓN ARENAS GARCÍA** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP**.

#### ANTECEDENTES

#### PRETENSIONES

- I) Se declare la nulidad del Oficio SP-AP 0529 de 25 de julio de 2014.
  
- II) A título de restablecimiento del derecho, se ordene a la UGPP reliquidar la pensión de jubilación del demandante con el 75% del salario promedio devengado en el último año de servicios, de acuerdo con lo establecido en las leyes 33 y 62 de 1985, así mismo, se reliquiden los reajustes anuales, se indexen las sumas reconocidas y se paguen los intereses a que haya lugar.

## **CAUSA PETENDI.**

Expone el demandante que laboró en la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE LAS COMUNICACIONES - CAPRECOM entre el 12 de diciembre de 1980 y el 30 de julio de 1998, por lo que le fue reconocida una pensión de jubilación mediante la Resolución N° 1036 de 1° de julio de 1998, reliquidada posteriormente a través de las Resoluciones N° 2396/99 y 666/09.

Añade que solicitó a la accionada el reajuste de la pensión con base en el precedente establecido por el Consejo de Estado en la sentencia datada el 4 de agosto de 2010, atendiendo su condición de beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, siéndole negada a través del acto demandado.

## **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Se invocan como vulnerados los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 13, 16, 25, 29, 46, 48, 53, 90, 121, 122, 215 y 228 de la Constitución Política; 21 del C.S.T., las Leyes 33 y 62 de 1985; art. 10 de la Ley 1437 de 2011, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Como juicio de la infracción, expone en suma que constituyen cometidos de orden constitucional brindar una mesada pensional que garantice el mínimo vital y proteger a las personas de la tercera edad, además del precedente jurisprudencial, que indica a través de copiosos antecedentes que la Ley 33 de 1985 no identifica de manera taxativa los rubros que son objeto de la base de cálculo pensional, por lo que deben incluirse todos aquellos percibidos por el trabajador, previo descuento de los aportes con destino al sistema pensional. De lo anterior, concluye que la decisión demandada vulnera además los principios de progresividad, favorabilidad, igualdad seguridad jurídica, condición más beneficiosa y confianza legítima.

## **CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR.**

La **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP** contestó la demanda de manera oportuna, anotando que esa entidad no ha asumido las obligaciones de entidades liquidadas como CAJANAL EICE y CAPRECOM, por lo que no hay lugar a que le sean cobradas a la demandada /fls. 119-140/.

Como excepciones, planteó las de ‘FALTA DE AGOTAMIENTO DE LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA’, sustentada en que no ha recibido ninguna petición, reclamación o recurso del accionante ARENAS GARCÍA antes de acudir a la jurisdicción, incumpliendo con ello el requisito previsto en el artículo 161 numeral 1 de la Ley 1437 de 2011; ‘FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA’: en la medida que carece de competencia frente al tema debatido, consistente en el pago de unas cuotas partes pensionales, y la nulidad de un acto administrativo expedido por la extinta CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE LAS COMUNICACIONES - CAPRECOM, por lo que no tiene interés jurídico en el proceso ni en la decisión que eventualmente se llegue a proferir; ‘INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN FRENTE A LA UGPP’: insistiendo en que de acuerdo con lo establecido en la Ley 1151/07 y los Decretos 169/08, 575/13 y 1222/13, a esa entidad no le asiste responsabilidad de asumir obligaciones con base en cuotas partes pensionales que en su momento estuvieron a cargo de CAJANAL EICE o CAPRECOM, anteriores al 8 de noviembre de 2011; ‘COBRO DE LO NO DEBIDO’: acota que frente a la pretendida reliquidación pensional, el actor es beneficiario del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que permite acudir a las normas anteriores en lo relativo a la edad y el tiempo de servicios o el número de semanas cotizadas, mas no en lo que atañe al monto de la pensión, que debe regirse por la disposición vigente; ‘PRESCRIPCIÓN’: prevista en los artículos 488 del Código Sustantivo del Trabajo y 151 del Código

Procesal del Trabajo y la Seguridad Social; y 'GENÉRICA': la cual se fundamenta en cualquier otro hecho constitutivo de excepción que se detecte en el curso del proceso.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Únicamente intervino en esta etapa procesal la **UGPP**, con el documento que milita en el archivo digital N° 13, en el que reitera que no está llamada a responder por la obligación reclamada, ya que de acuerdo con el marco jurídico y obligacional que le es propio, no le fue asignado el reconocimiento de obligaciones basadas en cuotas partes aceptadas por CAJANAL EICE con anterioridad al 8 de noviembre de 2011. De otro lado, en punto a la pretensión de reajuste pensional, indica que el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 permite beneficiarse de la edad y tiempo de servicios previstos en la normativa anterior, no así en lo referido al monto de la pensión, cuyo análisis debe orientarse por los dictados de la Ley 100 de 1993.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN**

Pretende el nulidiscente **GUILLERMO LEÓN ARENAS GARCÍA** se anule el acto administrativo con el cual se negó el reajuste de la pensión de jubilación con base en lo dispuesto en la Ley 33 de 1985, esto es, la totalidad de factores salariales devengados en el último año de servicios, y en consecuencia, se disponga la reliquidación de su prestación pensional.

## PROBLEMAS JURÍDICOS

Los problemas jurídicos a resolver en el presente asunto se contraen a la dilucidación de los siguientes interrogantes:

- ❖ *¿Cuál es el régimen pensional aplicable a la situación del demandante GUILLERMO LEÓN ARENAS GARCIA?*
- ❖ *¿Qué factores debían incluirse en el cómputo pensional?*

### (I)

#### LO PROBADO EN LA ACTUACIÓN

Se ha acreditado lo siguiente:

- i. El señor GUILLERMO LEÓN ARENAS GARCÍA nació el 14 de octubre de 1948, según el documento digital N° 9 del expediente administrativo.
- ii. Según obra a folio 31 del cuaderno principal, el actor ARENAS GARCÍA prestó sus servicios al INSTITUTO NACIONAL DE SALUD entre el 1° de noviembre de 1972 y el 30 de mayo de 1976; al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES entre el 21 de junio de 1976 y el 1° de abril de 1979; a PROSOCIAL entre el 2 de abril de 1979 y el 5 de agosto de 1980; y a CAPRECOM entre el 12 de diciembre de 1980 y el 30 de julio de 1998.
- iii. Atendiendo también al certificado de factores salariales visible a folio 37, durante el último año de servicios el actor percibió salario, prima de junio, bonificación por servicios prestados, prima de vacaciones con su respectivo ajuste, prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones y bonificación por recreación.



iv. Con la Resolución N° 1036 del primero (1°) de julio de 1998, CAPRECOM reconoció a favor del actor una pensión de jubilación en cuantía de \$ 1'608.295, tomando como base el 75% del promedio de lo devengado en los últimos 10 años de servicios, conforme con el artículo 36 de la Ley 100/93. Dicha prestación quedó supeditada al retiro efectivo del servicio por el actor /fls. 19-24 cdno 1/.

v. La pensión fue reajustada mediante Resolución N°2396 de 15 de diciembre de 1999 por el retiro del servicio del demandante /fls. 25-31/, y posteriormente a través de la Resolución N°666 de 2 de abril de 2009 /fls. 31-36/.

vi. El demandante GUILLERMO LEÓN ARENAS GARCÍA solicitó a la UGPP el reajuste de su pensión de jubilación con todos los factores devengados en el último año de servicios, siéndole negado a través del acto demandado /fls.2-13/.

## (II)

### **MONTO Y FACTORES PARA LA LIQUIDACIÓN**

En el sub lite no es materia de discusión entre las partes que el accionante GUILLERMO LEÓN ARENAS GARCÍA es beneficiario del régimen de transición pensional establecido en el artículo 36 de la Ley 100/93, y por ende, que su situación pensional se halla gobernada por la Ley 33 de 1985, aspecto que no es susceptible de ninguna consideración adicional en esta instancia judicial, por lo que el debate se circunscribe al alcance de los beneficios de la transición y los factores salariales a tener en cuenta en el cómputo pensional.

La citada Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 de la misma anualidad, en sus artículos 1° y 3° previó:

**“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) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio

(...)

**Artículo 3°** “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 jornada 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”-/Resalta la Sala/.

Como se vislumbró desde la etapa primigenia del proceso, el marco de discusión se contrae a la inclusión o no del ingreso base de liquidación (IBL) dentro del catálogo de beneficios previstos por el régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y a partir de ahí, si el IBL que debe tomarse en consideración es el contenido en las normas anteriores o si por el contrario, al quedar excluido de la transición, este aspecto en concreto ha de entrar a gobernarse por las

previsiones del sistema pensional general que entró en vigencia el primero (1º) de abril de 1994.

El debate jurídico sobre el particular se enmarca en el contexto de posturas jurídicas encontradas, puntualmente a raíz de la adoptada por la H. Corte Constitucional que tiene como hitos jurídicos las providencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, en las que se separó de la hermenéutica que el Consejo de Estado -y *el mismo Tribunal Constitucional*- venían otorgando al alcance del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

En relación con este tema, este Tribunal había venido interpretando de manera pacífica y reiterada que cuando el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 dispone que *“La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez”* serán los previstos en el régimen anterior, ha de entenderse que en este último concepto se incluyen tanto la tasa de reemplazo como el ingreso base de liquidación (IBL) que contenían las normas precedentes a su vigencia, pues una intelección opuesta vulnera el principio de inescindibilidad normativa y de contera, crea un tercer régimen pensional no previsto por el legislador.

En consecuencia con esta línea de argumentación, el Tribunal también ha sostenido que la Ley 33 de 1985 ilustra que, así se hagan aportes a la Caja de Previsión basados en rubros distintos de los enlistados en el inciso segundo del artículo 3º, las pensiones se liquidarán teniéndolos en cuenta, intelección que se acompasa con lo estipulado en el canon 1º también trasunto<sup>1</sup>, y que se complementa con la definición de salario trazada por el H. Consejo de Estado, que lo define en su jurisprudencia como *“lo que el trabajador recibe en forma habitual o a cualquier*

---

<sup>1</sup> Ver entre muchas otras, sentencias del 16 de junio de 2015, Exp. 2013-00299-02 y Exp. 2013-00369-02. M.P. Augusto Morales Valencia.

*título y que implique retribución ordinaria permanente de servicios, sea cual fuere la designación que las partes le den”<sup>2</sup>.*

El otro de los fundamentos que había venido tomando esta colegiatura como soporte de su hermenéutica se hallaba en la postura -también reiterada- del órgano de cierre de esta jurisdicción, que en varias oportunidades insistió<sup>3</sup> en lo pregonado en la sentencia de la Sala Plena de la Sección Segunda, de cuatro (4) de agosto de 2010<sup>4</sup>, por cuyo ministerio:

“(…) Así, esta Sala en la sentencia de Sección del cuatro (4) de agosto de dos mil diez (2010), Expediente No. 0112-2009, Actor: Luis Mario Velandia, unificó los criterios en mención, para llegar a la conclusión de que la Ley 33 de 1985 no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios...”. /Resalta la Sala/.

Sin embargo, ante la irrupción de la nueva postura interpretativa de la Corte Constitucional introducida en las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, el Consejo de Estado reforzó su doctrina, y en fallo de veinticinco (25) de febrero de 2016, sentencia de unificación proferida por la Sección Segunda<sup>5</sup>, ratificó una vez

---

<sup>2</sup> Sentencia del 19 de febrero de 2004, Sección Segunda, M.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub-sección A, Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Expediente: 25000-23-25-000-2007-00001-01(0302-11).

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, fecha: 4 de agosto de 2010, Ref: Expediente No. 250002325000200607509 01.-, Número Interno: 0112-2009.-, Actor: Luis Mario Velandia.

<sup>5</sup> Sentencia de veinticinco (25) de febrero de 2016. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. Expediente: 25000234200020130154101.

más la postura asumida por este Tribunal en cuanto a la aplicación del IBL del último año de servicios a los beneficiarios de la transición consagrada en la Ley 100 de 1993.

En síntesis, el máximo órgano de esta jurisdicción especializada acudió a la postura que de forma reiterada había plasmado frente a este tema específico<sup>6</sup>, corroborando que cuando las normas de transición contienen el concepto de “monto” de la pensión, este hace referencia no solo a un porcentaje, como quiera que este es un mero dato abstracto, sino a la suma de las partidas o promedio de los factores salariales devengados por el trabajador, a lo cual añadió que el Decreto 1158 de 1994 establece el Ingreso Base de Cotización (IBC) y no el Ingreso Base de Liquidación (IBL), que en el caso de los beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100/93, debía continuar rigiéndose por las normas anteriores al primero (1º) de abril de 1994.

En la misma providencia, el H. Consejo de Estado convalidó la postura plasmada en la Sentencia de Unificación de cuatro (4) de agosto de 2010 con ponencia del Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila en el expediente Rad. 0112-2009 (citada líneas atrás), en punto a la inclusión de la totalidad de factores salariales devengados en el último año de servicios en aras de establecer el monto de la pensión.

Respecto a la posición introducida en la Sentencia C-258 de 2013 por la H. Corte Constitucional, el supremo tribunal de esta jurisdicción indicó que no era posible extender la hermenéutica allí plasmada a la generalidad de los casos, básicamente por cuanto, (i) tal decisión aborda el estudio de constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, que consagra un régimen pensional de privilegio, y no la generalidad de beneficiarios de los regímenes anteriores a la Ley 100/93; (ii) las

---

<sup>6</sup> Acudió a la Sentencia de 21 de junio de 2007, Radicado 0950 de 2006, Consejera Ponente: Ana Margarita Olaya Forero.

normas anteriores a la Ley 100 de 1993 tienen justificación y racionalidad y no hicieron parte del examen de constitucionalidad, con lo cual no pueden extenderse sus efectos; y (iii) el Consejo de Estado ya hace varios años ha determinado que la enunciación de factores salariales de las Leyes 33 y 62 de 1985 no es taxativa, pronunciamiento que constituye precedente para los funcionarios de esta jurisdicción especializada.

Por su parte, en relación con la Sentencia SU-230 de 2015, que adoptó como precedente frente al régimen de transición en pensiones la argumentación consignada en la sentencia C-258 de 2013 ya referida, el H. Consejo de Estado planteó que dicha providencia avala la postura que sobre el particular ha mantenido la H. Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Laboral en el marco de sus competencias y en concreto, en el escenario decisional de la jurisdicción ordinaria.

El temperamento jurídico esbozado hasta este punto, que había permitido a este Tribunal mantener la posición del órgano supremo de esta jurisdicción, fue morigerado en cuanto a sus límites temporales con la expedición de la Sentencia T-615 de 2016, en la que adujo la Corte Constitucional que el precedente jurisprudencial consignado en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 sólo resultaba obligatorio para aquellos casos en los que se dictara sentencia con posterioridad a la ejecutoria de esta última, anotando en todo caso que si el estatus pensional se había adquirido antes de la ejecutoria de la providencia primeramente citada (C-258 de 2013), el criterio interpretativo esbozado por el Tribunal constitucional no resultaba obligatorio. En el caso de este Tribunal Administrativo, se aplicó esta regla por un breve lapso, hasta cuando la Sentencia T-615 de 2016 fue declarada nula a instancias del mismo tribunal constitucional con Auto N° 229 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda Amaris).

Finalmente, la H. Corte Constitucional se pronunció una vez más sobre la interpretación que en su criterio debe dársele al régimen de transición pensional de la Ley 100 de 1993. Dicho pronunciamiento se halla en la Sentencia SU-395 de 2017<sup>7</sup>, de la cual el tribunal extracta lo pertinente:

**“(…) 10.2.2.1. Este caso se refiere al reconocimiento de la pensión de jubilación a un beneficiario del régimen de transición de la Ley 33 de 1985 con un monto del 75% liquidado con el IBL de la Ley 100 de 1993 que, al pretender la reliquidación de su mesada pensional con base en el último año de servicios -Ley 33 de 1985 y factores salariales de la Ley 62 de 1985-, inició proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que conoció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual ordenó la reliquidación de la mesada con base en el 75% de lo devengado por el demandante en el último año de servicio oficial con la inclusión de todos los elementos salariales percibidos. En segunda instancia, el Consejo de Estado revocó parcialmente lo decidido al incluirse la prima de bonificación -por no ser elemento salarial- y haberse compensado los aportes de los demás elementos salariales incluidos en la liquidación. (…)**

10.2.2.2. Sobre las anteriores consideraciones, la Sala Plena estima que se configuran los defectos endilgados en la demanda de tutela por las siguientes razones:

---

<sup>7</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

(...) Conforme con ello, se ha entendido en sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional, que cuando el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se refiere a “monto de pensión” como una de las prerrogativas que se mantienen del régimen anterior, está refiriéndose al porcentaje aplicable al Ingreso Base de Liquidación. Lo anterior, tiene sentido no sólo desde el punto de vista del lenguaje sino también con fundamento en el alcance, finalidad y concepto del régimen de transición.

En la medida en que si el inciso tercero de la norma bajo análisis expresamente establece cuál debe ser el Ingreso Base de Liquidación para los beneficiarios del régimen de transición, entonces el monto se refiere al porcentaje aplicable a esa base que será el señalado por la normativa anterior que rija el caso concreto. En igual sentido, los factores salariales, al no determinar el monto de la pensión sino parte de la base de liquidación de la misma, serán los señalados por la normativa actual, en este caso, por el Decreto 1158 de 1994.

A través de las Sentencias C-168 de 1995 y C-258 de 2013, a la Corte Constitucional le correspondió estudiar la constitucionalidad de los incisos segundo y tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sin dejar lugar a dudas sobre el alcance del inciso tercero, en cuanto a que el mismo determina el ingreso base de liquidación aplicable a los beneficiarios del régimen de transición en los términos de los incisos primero y segundo.



Sin embargo, el decreto citado reiteró que hay un régimen de transición, que por lo tanto se torna inalterable: "Artículo 4º. Los servidores públicos que seleccionen el régimen de prima media con prestación definida, estarán sujetos al régimen de transición establecido en el artículo 36 de la ley 100 de 1993 y demás disposiciones que lo reglamentan". De manera que las consideraciones esbozadas sobre la interpretación de los incisos segundo y tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, son aplicables al caso concreto y, en general, a quienes se regían por la Ley 33 de 1985. No obstante todo lo anterior, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la sentencia impugnada, interpretó dichas disposiciones de manera evidentemente contraria a como ha sido esbozado, desconociendo lo establecido expresamente por el legislador, así como lo dispuesto en la Sentencia C-168 de 1995.

A este respecto, la sentencia impugnada concluyó que el inciso tercero sólo se habilita cuando el régimen anterior aplicable en el caso concreto no establece una norma expresa que determine el ingreso base de liquidación. Así las cosas, encontró también que el monto de la pensión incluía no sólo la tasa de reemplazo, sino también el Ingreso Base de Liquidación, los factores salariales y los demás elementos constitutivos de la liquidación. Perspectiva bajo la cual se advierte un defecto sustantivo por desconocimiento del texto legal al otorgarle un alcance no previsto por el legislador, acompañado además de una violación directa de la Constitución.

Y aun cuando en sentencias de tutela posteriores a la Sentencia C-168 de 1995 se haya ordenado la reliquidación de pensiones al entender que la expresión “monto de la pensión” incluía ingreso base de liquidación, éstas simplemente ostentan un efecto inter-partes que no tiene la virtualidad de subsanar el defecto advertido en la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

El Acto Legislativo 01 de 2005, en su inciso 6, introdujo la regla ya consagrada en el artículo 13 de la Ley 100 de 1993, de acuerdo con la cual, Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Y, en cuanto al régimen de transición, hizo remisión a lo establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

(...) En este orden de ideas, es posible concluir que de acuerdo con lo expresamente establecido por el legislador en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por el Constituyente en el Acto Legislativo 01 de 2005, así como con los principios de eficiencia del Sistema de Seguridad Social, correspondencia entre lo cotizado y lo liquidado, y el alcance y significado del régimen de transición, la interpretación constitucionalmente admisible es aquella según la cual el monto de la pensión se refiere al porcentaje aplicable al IBL, y, por tanto, el régimen de transición no reconoce que continúan siendo aplicables ni el IBL ni los factores salariales previstos con anterioridad a la Ley 100 de 1993.

Por último, cabe recordar que la Sentencia C-258 de 2013, al estudiar la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 sobre régimen especial de Congresistas y Magistrados de Altas Cortes, sostuvo que, no obstante que el Acto Legislativo 01 de 2005 haya respetado la existencia de un régimen de transición en materia pensional, “impuso límites temporales y materiales. En cuanto a los beneficios y condiciones, la reforma constitucional remitió a lo consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, disposición que establece que los beneficiarios del régimen de transición tendrán derecho a que se les apliquen las normas pensionales anteriores, en relación con la edad, el tiempo de cotización o servicios prestados, **y el monto de la pensión, entendido como tasa de remplazo**. Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión de vejez, se sujetan a las disposiciones contenidas en el sistema general de pensiones”.

10.2.2.3. Por lo anterior, habrá de ser revocada la sentencia de segunda instancia proferida por el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta- el 11 de agosto de 2011, dentro de la acción de tutela instaurada en contra de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante la cual denegó por improcedente la acción de tutela. En su lugar, se concederá la protección del derecho fundamental al debido proceso” /Lineas y resaltados son de la Sala/.

En igual sentido, recientemente el H. Consejo de Estado unificó su postura en la sentencia de veintiocho (28) de agosto de 2018<sup>8</sup>, en la cual indicó el Ingreso Base de Liquidación que debe tenerse en cuenta para las personas beneficiarias del régimen de transición:

“91. Para la Sala Plena de esta Corporación esa es la lectura que debe darse del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. **El artículo 36 contiene todos los elementos y condiciones para que las personas beneficiarias del régimen transición puedan adquirir su pensión de vejez con la edad, el tiempo de servicios o semanas de cotización y la tasa de reemplazo del régimen anterior y con el IBL previsto en el mismo artículo 36, inciso 3, y en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993.** La regla establecida por el legislador en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 excluyó la aplicación ultractiva del ingreso base de liquidación que consagraba el régimen general de pensiones anterior a dicha ley. El reconocimiento de la pensión en las condiciones previstas a cabalidad por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 constituye un verdadero beneficio para este grupo poblacional, porque frente a los mismos requisitos que están consagrados para el Sistema General de Pensiones, indudablemente, le son más favorables.

(...)

---

<sup>8</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: César Palomino Cortés. Expediente: 52001-23-33-000-2012-00143-01. Demandante: Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro. Demandado: UGPP.

94. 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.”

Asimismo, en la misma providencia esa alta corporación señaló que los factores salariales a incluir en la liquidación pensional de los servidores públicos beneficiarios de la transición, deben ser únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes al sistema pensional.

**RECTIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL:**

Tanto la sentencia SU-395 de 2017 y la de unificación del veintiocho (28) de agosto de 2018, marcan un precedente de especial incidencia en la interpretación del tema que ocupa la atención de esta Sala. A diferencia de las Sentencias C-258 de 2013 y

SU-230 de 2015, la primera providencia sí se refiere puntualmente al contenido del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, aludiendo en especial a los servidores públicos, a tal punto que la decisión allí contenida revocó varias sentencias proferidas por la Sección Segunda del Consejo de Estado que hacían parte de la línea de entendimiento tradicionalmente asumida por esta jurisdicción especializada.

En el nuevo pronunciamiento, la H. Corte Constitucional hace énfasis de manera contundente en que la interpretación constitucionalmente válida frente al citado régimen transicional en materia pensional involucra componentes esenciales que pueden sintetizarse así: **(i)** el régimen de beneficios consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 contiene la edad, el número de semanas cotizadas o tiempo de servicios y el monto de la pensión, entendido exclusivamente como tasa de reemplazo o porcentaje; **(ii)** por el contrario, el Ingreso Base de Liquidación (IBL) se rige por las normas del sistema pensional general (Ley 100/93), pues no integra el ámbito de la transición; **(iii)** los factores salariales hacen parte de la base pensional o IBL y no del “monto” de la prestación, por lo que serán los señalados en los Decretos 691 y 1158 de 1994; y **(iv)** se ratifica el mandato de correspondencia entre las cotizaciones y el reconocimiento pensional, por lo que los factores que no sean objeto de aportes al sistema no se verán reflejados en la liquidación del derecho reconocido.

Como se anotó líneas atrás, el contenido de la transición ha atravesado por diversas posibilidades hermenéuticas, dentro de las cuales este Tribunal había adoptado de manera uniforme la que señalaba al IBL como parte integrante del catálogo de beneficios, y con ello, la posibilidad de reconocer todos los factores salariales y la base de liquidación de las normas anteriores a la Ley 100 de 1993. Sin embargo, el hecho de que el último precedente constitucional aluda de manera directa a la situación de ex servidores públicos beneficiarios de la transición y cobijados por

decisiones del máximo órgano de esta jurisdicción, revela sin lugar a equívocos que el marco de aplicación de la hermenéutica introducida por el Tribunal Constitucional se extiende a aquellos litigios que involucran la generalidad de los regímenes pensionales anteriores a 1994 y no solo aquellos especiales inicialmente abordados en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015.

Todo ello teniendo en cuenta además la postura adoptada por el máximo órgano de cierre de esta jurisdicción, pues la sentencia de unificación del veintiocho (28) de agosto de 2018 determinó las reglas aplicables en los casos de aquellos beneficiarios del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100/93, estableciendo claramente que el IBL a tener en cuenta es aquel contenido en el inciso 3° del mencionado precepto y que los factores salariales a incluir en la liquidación pensional son solo aquellos sobre los cuales se hayan realizado los respectivos aportes.

Con base en ello, y atendiendo a que en los términos de la guardiana de la Carta esta es la interpretación constitucionalmente admisible del beneficio de la transición y a la posición del H. Consejo de Estado, el Tribunal rectificó la postura esbozada y en consecuencia, acogió el precedente constitucional desarrollado con amplitud en la Sentencia SU-395 de 2017 y el precedente vertical obligatorio de la sentencia emanada del H. Consejo de Estado el veintiocho (28) de agosto de 2018.

#### **EL CASO CONCRETO.**

Conclusión de lo dilucidado, y habida consideración de que las pretensiones del demandante ARENAS GARCÍA se contraen a la aplicación del IBL y demás factores salariales de la Ley 33 de 1985 a la liquidación de su pensión, en su calidad de beneficiario de la transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, dable es concluir

que le asiste razón a la UGPP cuando afirma que dicho elemento no se encuentra incluido dentro de los beneficios previstos por el legislador en este último precepto, y con ello, en la decisión de negar el reajuste impetrado.

Atendiendo a la postura adoptada por este Tribunal, en virtud de la cual el IBL de la Ley 33 de 1985 no es aplicable al accionante en razón del régimen de transición contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y a que los factores salariales previstos en el Decreto 1158/94 y devengados por el accionante sí fueron tenidos en cuenta en la base pensional, procede denegar las pretensiones de la demanda.

### **COSTAS**

Con fundamento en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 -adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021-, no habrá condena en costas al demandante, habida consideración que no se observa que la demanda esté completamente desprovista de fundamento legal.

En mérito de lo expuesto, la **SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL** del Tribunal Administrativo De Caldas, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**NIÉGANSE** las pretensiones de la parte demandante, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **GUILLERMO LEÓN ARENAS GARCÍA** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP**.

**SIN COSTAS** ni agencias en derecho.



Ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N° 22 de 2022.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

17-001-33-33-002-2015-00288-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, trece (13) de MAYO de dos mil veintidós (2022)

S. 058

La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, conformada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA, quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA, procede a dictar sentencia de segundo grado por vía de los recursos de apelación interpuestos por ambos extremos procesales y a llamada en garantía contra la sentencia emanada del Juzgado 2º Administrativo de Manizales, con la cual accedió parcialmente a las pretensiones formuladas por la señora **INÉS EMILIA BETANCUR GAÑÁN** dentro del contencioso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido contra la **UGPP** y como llamada en garantía la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN-FGN**.

#### ANTECEDENTES

##### PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA.

- I) Se declare la nulidad de las Resoluciones UGM 002313 de 27 de julio de 2011, RDP 040530 de 2 de septiembre de 2013 y RDP 045882 de 2 de octubre de 2013.
- II) Condenar a la UGPP a pagar a la demandante la pensión de jubilación equivalente al 75% de la asignación más elevada devengada en el último año de servicios, conforme lo disponen los Decretos 546 de 1971 y 717 de 1978.
- III) Se paguen las sumas debidamente indexadas y se condene en costas a la demandada.

## **CAUSA PETENDI.**

- La demandante nació el 28 de enero de 1951 y laboró por un total de 23 años, de los cuales 3 años, 8 meses y 5 días cotizó al INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES - ISS y 19 años y 4 meses en la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, cotizando a CAJANAL EICE.
- Le fue reconocida pensión de jubilación por CAJANAL EICE a través de la Resolución UGM 002313 de 27 de julio de 2011, supeditada al retiro del servicio, sin embargo, determinando de forma errónea del IBL, pues tomó el promedio de lo devengado en los últimos 10 años con base en la Ley 100 de 1993, pese a que a la accionante le era aplicable el régimen previsto en el Decreto 546 de 1971, por lo que no incluyó en la base pensional todos los factores devengados en el último año de servicios.
- Solicitó a la UGPP reajuste de la pensión de jubilación teniendo en cuenta todo lo devengado en el último año de servicios, siéndole negado a los actos demandados.

## **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

Se invocaron: Constitución Política de Colombia, arts. 1, 2,6,13, 25, 29, 53 y 58; Decreto 1848/69, art. 73; Decreto 546/71, art. 6; Decreto 717/78; Ley 33/85, art. 1°; Ley 100/93, art. 36; Decreto 1042/78, arts. 45, 46 y 48; Decreto 247/97, art. 1°; Decreto 01/84, arts. 2, 3 y 84.

Como juicio de la infracción, expuso en suma que en su caso, la liquidación de la pensión de jubilación de la señora INES EMILIA BETANCUR GAÑAN, procedía conforme al artículo 6 del Decreto 546 de 1.971, es decir, con el equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado durante el último año de servicio y teniendo en cuenta como factores de salario todas las sumas que habitualmente hubiere recibido como retribución por sus servicios, tal como lo establece el artículo 12 del Decreto 717 de 1.978. Así las cosas, estima que se ha vulnerado su derecho a la igualdad, en la medida que son numerosas las decisiones judiciales de los

tribunales del país que han adoptado la hermenéutica expuesta por la parte actora.

#### **CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR.**

La **UGPP** contestó la demanda de manera oportuna /fls. 116-123 cdno ppl/, formula las excepciones denominadas ‘INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO’ sustentada en el hecho de que los factores salariales a tener en cuenta son los previstos en el Decreto 1158/94, pues el estatus lo adquirió en vigencia de la Ley 100/93; ‘PRESCRIPCIÓN’ con base en los Decretos 3135/68 y 1848/69 y los artículos 488 del CST y 151 del CPT; y ‘GENÉRICA’, por lo que solicita se declare cualquier vicio que de oficio advierta el juez en el curso del proceso.

#### **LLAMAMIENTO EN GARANTÍA**

Actuando de manera oportuna, la **UGPP** formuló llamamiento en garantía frente a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, a través del libelo que reposa en las páginas 2 a 5 del documento digital N°2, sustentado en el hecho de que esa entidad como empleadora de la hoy pensionada era quien debía realizar los descuentos sobre los factores salariales cuya inclusión ahora se pretende, y por ende, en caso de resultar condenada, considera que le asiste derecho a obtener el reembolso de los dineros correspondientes a las cotizaciones que debió efectuar la entidad empleadora.

#### **CONTESTACIÓN DEL LLAMADO EN GARANTÍA**

Con el escrito que reposa en las páginas 23 a 27 del cuaderno digital N°2, la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** se pronunció sobre el llamamiento en garantía formulado por la **UGPP**, al cual se opuso, planteando que la **UGPP** fue la entidad que atendió la solicitud pensional, en la que no intervino la fiscalía, que mientras la accionante laboró para esa entidad, esta siempre realizó los aportes con destino al sistema pensional sin que haya recibido algún reclamo sobre ese particular. Finalmente, expone que ese ente es ajeno a los litigios pensionales, toda vez que no está dentro de sus competencias constitucionales y legales.

## LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Jueza 2ª Administrativa de Manizales accedió a las pretensiones de la parte demandante en los términos que pasan a compendiarse /fls. 224-241 cdno ppl/.

Determinó que la señora INES EMILIA BETANCUR GAÑÁN era beneficiarla del régimen especial contenido en el Decreto 546 de 1971, así como del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, lo que significa que para el reconocimiento de su pensión, se aplican las reglas previstas en la Ley 33 de 1985, en cuanto a la edad y el tiempo de servicios, y el monto, entendido como la tasa de reemplazo, mientras que para el IBL, debe tomarse lo devengado en los últimos 10 años, actualizado con el IPC certificado por el DANE.

Por ende, pese a que determinó que no procede la reliquidación en la forma como fue pedida, esto es, con lo devengado en el último año de servicios, sí dispuso el reajuste pensional con base en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es decir, con el promedio de los últimos 10 años, pues la UGPP únicamente tomó la asignación básica y no la bonificación por servicios prestados, rubro que sí se halla dentro de las normas que incluyen los factores salariales que constituyen el IBL. Por otra parte, accedió a las pretensiones de llamamiento en garantía, con fundamento en los cánones 22 y 24 de la Ley 100 de 1993, por lo que la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN deberá cancelar los aportes al sistema pensional que debió pagar como empleadora, por concepto de la bonificación por servicios prestados.

## LOS RECURSOS DE SEGUNDO GRADO

Los extremos procesales y la llamada en garantía apelaron la decisión.

La FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, llamada en garantía, impugnó la decisión de primera instancia con el escrito de folios 246 a 249 del cuaderno principal, precisando en primer lugar que la accionante no cumple los requisitos para acceder al régimen pensional del Decreto 546/71, pues no

tenía 20 años de servicios exclusivos al sector público. Además, aduce que la jueza de primera instancia desconoció el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, que indica que los factores salariales a tener en cuenta para liquidar la pensión, deben ser solo aquellos sobre los cuales se hayan efectuado aportes, sin que proceda la inclusión de la bonificación por servicios prestados.

Sobre el llamamiento en garantía, estima que no era procedente, porque la UGPP no utilizó esta figura para obtener el reembolso de lo que tuviera que pagar como consecuencia de la sentencia condenatoria, sino para ventilar una pretensión diferente, que tiene su vía procedimental adecuada en la acción ejecutiva consagrada en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

La sentencia también fue apelada por la **PARTE DEMANDANTE** con el escrito de folios 254 y 255, insistiendo en su pretensión de reajuste pensional con todo lo devengado a título de remuneración por la nulidisciente, acotando que no es de recibo que se niegue este nuevo cálculo pensional argumentando que no hubo aportes sobre todos los factores salariales, más aun cuando la obligación de hacer tales aportes corresponde exclusivamente al empleador, por lo que no es el pensionado quien debe asumir la consecuencia de esta conducta omisiva.

Finalmente, la **UGPP** también formuló reproche a la sentencia de primera instancia, el que obra de folios 256 a 262, reiterando la petición de aplicar el precedente jurisprudencial previsto en las Sentencias C-258/13, SU-230/15 y SU-395/17 sobre el alcance del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de que sus beneficios cubren únicamente la edad, el tiempo de servicios y tasa de reemplazo del régimen anterior, no así el IBL, que se gobierna por las preceptivas de la norma vigente. Por ende, estima haber actuado de buena fe durante el procedimiento administrativo, y solicita se revoque la sentencia de primera instancia, acogiendo en su lugar los argumentos de la UGPP.

**CONSIDERACIONES  
DE LA  
SALA DE DECISIÓN**

Pretende por modo la parte actora se declare la nulidad de las resoluciones con las cuales la entidad demandada negó el reajuste de su pensión de jubilación con la totalidad de factores salariales devengados en el último año de servicios.

**PROBLEMAS JURÍDICOS**

Atendiendo a la postura erigida por las apelantes y a lo decidido por la Jueza de primera instancia, los problemas jurídicos a resolver en el presente asunto se contraen a la dilucidación de los siguientes interrogantes:

- *¿Qué factores salariales debían tenerse en cuenta para la liquidación de la pensión de jubilación de la accionante?*
- *En caso de confirmarse la sentencia, ¿Resulta procedente que la llamada en garantía reembolse a la UGPP las sumas correspondientes a los aportes que debió efectuar como empleador del causante?*

**(I)**

**LO PROBADO EN LA ACTUACIÓN**

Se ha acreditado lo siguiente:

- i. La señora INÉS EMILIA BETANCUR GAÑÁN nació el 28 de enero de 1951, conforme obra en la página 27 del PDF N° 1.
- ii. Según obra en el Documento Digital N° 1 (pág. 40), la accionante BETANCUR GAÑÁN registra tiempos de cotización al INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES - ISS entre el 29 de septiembre de 1988 y el 14 de abril de 1991, y entre el 28 de junio de 1991 y el 30 de agosto de 1992.

iii. Atendiendo también al certificado de factores salariales (Documento Digital N° 1, pág. 243), la accionante durante el último año de servicios, percibió sueldo, subsidio de alimentación, prima de navidad, de servicios, bonificación por servicios y prima de productividad.

iv. Con la Resolución UGM 2313 de 27 de julio de 2011, CAJANAL EICE reconoció a favor de la actora una pensión de jubilación en cuantía de \$ 721.201,43, condicionada a demostrar el retiro definitivo del servicio, en cuantía del 75% del promedio de lo devengado los últimos 10 años, incluyendo la asignación básica /Documento Digital N° 11, págs. 27-32/.

v. El 29 de julio de 2013 de 2013 la accionante solicitó el reajuste pensional con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, petición que fue negada a través de los actos demandados (PDF N° 1, págs. 35-42).

## (II)

### FACTORES PARA LA LIQUIDACIÓN

Más allá de una mención tangencial que hace la llamada en garantía en el recurso de apelación, en el proceso no es objeto de litigio el régimen pensional que cobija a la demandante INÉS EMILIA BETANCUR GAÑÁN, pues desde los actos de reconocimiento pensional se halla demostrado que la demandante es beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Como se vislumbró desde la etapa primigenia del proceso, el marco de discusión se contrae a la inclusión o no del ingreso base de liquidación (IBL) dentro del catálogo de beneficios previstos por el aludido régimen de transición, y a partir de ahí, si el IBL que debe tomarse en consideración es el contenido en las normas anteriores o si por el contrario, al quedar excluido de la transición, este aspecto en concreto ha de entrar a gobernarse por las previsiones del sistema pensional general que entró en vigencia el primero (1°) de abril de 1994, como lo definió la jueza de primera instancia.



El debate jurídico sobre el particular se enmarca en el contexto de posturas jurídicas encontradas, puntualmente a raíz de la adoptada por la H. Corte Constitucional que tiene como hitos jurídicos las providencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, en las que se separó de la hermenéutica que el Consejo de Estado -y el mismo Tribunal Constitucional- venían otorgando al alcance del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

En relación con este tema, este Tribunal ha venido interpretando de manera pacífica y reiterada que cuando el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 dispone que *“La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez”* serán los previstos en el régimen anterior, ha de entenderse que en este último concepto se incluyen tanto la tasa de reemplazo como el ingreso base de liquidación (IBL) que contenían las normas precedentes a su vigencia, pues una intelección opuesta vulnera el principio de inescindibilidad normativa y de contera, crea un tercer régimen pensional no previsto por el legislador.

En consecuencia con esta línea de argumentación, el Tribunal también ha sostenido que la Ley 33 de 1985 ilustra que, así se hagan aportes a la Caja de Previsión basados en rubros distintos de los enlistados en el inciso segundo del artículo 3º, las pensiones se liquidarán teniéndolos en cuenta, intelección que se acompasa con lo estipulado en el canon 1º también trasunto<sup>1</sup>, y que se complementa con la definición de salario trazada por el H. Consejo de Estado, que lo define en su jurisprudencia como *“lo que el trabajador recibe en forma habitual o a cualquier título y que implique retribución ordinaria permanente de servicios, sea cual fuere la designación que las partes le den”*<sup>2</sup>.

El otro de los fundamentos que había venido tomando esta colegiatura como soporte de su hermenéutica se hallaba en la postura -también reiterada- del órgano de cierre de esta jurisdicción, que en varias oportunidades insistió<sup>3</sup> en

---

<sup>1</sup> Ver entre muchas otras, sentencias del 16 de junio de 2015, Exp. 2013-00299-02 y Exp. 2013-00369-02. M.P. Augusto Morales Valencia.

<sup>2</sup> Sentencia del 19 de febrero de 2004, Sección Segunda, M.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub-sección A, Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Expediente: 25000-23-25-000-2007-00001-01(0302-11).

lo pregonado en la sentencia de la Sala Plena de la Sección Segunda, de cuatro (4) de agosto de 2010<sup>4</sup>, por cuyo ministerio:

“(…) Así, esta Sala en la sentencia de Sección del cuatro (4) de agosto de dos mil diez (2010), Expediente No. 0112-2009, Actor: Luis Mario Velandia, unificó los criterios en mención, para llegar a la conclusión de que la Ley 33 de 1985 no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios...”. /Resalta la Sala/.

Sin embargo, ante la irrupción de la nueva postura interpretativa de la Corte Constitucional introducida en las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, el Consejo de Estado reforzó su doctrina, y en fallo de veinticinco (25) de febrero de 2016, sentencia de unificación proferida por la Sección Segunda<sup>5</sup>, ratificó una vez más la postura asumida por este Tribunal en cuanto a la aplicación del IBL del último año de servicios a los beneficiarios de la transición consagrada en la Ley 100 de 1993.

En síntesis, el máximo órgano de esta jurisdicción especializada acudió a la postura que de forma reiterada había plasmado frente a este tema específico<sup>6</sup>, corroborando que cuando las normas de transición contienen el concepto de “monto” de la pensión, este hace referencia no solo a un porcentaje, como quiera que este es un mero dato abstracto, sino a la suma de las partidas o promedio de los factores salariales devengados por el trabajador, a lo cual añadió que el Decreto 1158 de 1994 establece el Ingreso Base de Cotización (IBC) y no el Ingreso Base de Liquidación (IBL), que en el caso de los

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, fecha: 4 de agosto de 2010, Ref: Expediente No. 250002325000200607509 01.-, Número Interno: 0112-2009.-, Actor: Luis Mario Velandia.

<sup>5</sup> Sentencia de veinticinco (25) de febrero de 2016. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. Expediente: 25000234200020130154101.

<sup>6</sup> Acudió a la Sentencia de 21 de junio de 2007, Radicado 0950 de 2006, Consejera Ponente: Ana Margarita Olaya Forero.

beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100/93, debía continuar rigiéndose por las normas anteriores al primero (1º) de abril de 1994.

En la misma providencia, el H. Consejo de Estado convalidó la postura plasmada en la Sentencia de Unificación de cuatro (4) de agosto de 2010 con ponencia del Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila en el expediente Rad. 0112-2009 (citada líneas atrás), en punto a la inclusión de la totalidad de factores salariales devengados en el último año de servicios en aras de establecer el monto de la pensión.

Respecto a la posición introducida en la Sentencia C-258 de 2013 por la H. Corte Constitucional, el supremo tribunal de esta jurisdicción indicó que no era posible extender la hermenéutica allí plasmada a la generalidad de los casos, básicamente por cuanto, (i) tal decisión aborda el estudio de constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, que consagra un régimen pensional de privilegio, y no la generalidad de beneficiarios de los regímenes anteriores a la Ley 100/93; (ii) las normas anteriores a la Ley 100 de 1993 tienen justificación y racionalidad y no hicieron parte del examen de constitucionalidad, con lo cual no pueden extenderse sus efectos; y (iii) el Consejo de Estado ya hace varios años ha determinado que la enunciación de factores salariales de las Leyes 33 y 62 de 1985 no es taxativa, pronunciamiento que constituye precedente para los funcionarios de esta jurisdicción especializada.

Por su parte, en relación con la Sentencia SU-230 de 2015, que adoptó como precedente frente al régimen de transición en pensiones la argumentación consignada en la sentencia C-258 de 2013 ya referida, el H. Consejo de Estado planteó que dicha providencia avala la postura que sobre el particular ha mantenido la H. Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Laboral en el marco de sus competencias y en concreto, en el escenario decisional de la jurisdicción ordinaria.

El temperamento jurídico esbozado hasta este punto, que había permitido a este Tribunal mantener la posición del órgano supremo de esta jurisdicción, fue

morigerado en cuanto a sus límites temporales con la expedición de la Sentencia T-615 de 2016, en la que adujo la Corte Constitucional que el precedente jurisprudencial consignado en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 sólo resultaba obligatorio para aquellos casos en los que se dictara sentencia con posterioridad a la ejecutoria de esta última, anotando en todo caso que si el estatus pensional se había adquirido antes de la ejecutoria de la providencia primeramente citada (C-258 de 2013), el criterio interpretativo esbozado por el Tribunal constitucional no resultaba obligatorio. En el caso de este Tribunal Administrativo, se aplicó esta regla por un breve lapso, hasta cuando la Sentencia T-615 de 2016 fue declarada nula a instancias del mismo tribunal constitucional con Auto N° 229 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda Amaris).

Finalmente, la H. Corte Constitucional se pronunció una vez más sobre la interpretación que en su criterio debe dársele al régimen de transición pensional de la Ley 100 de 1993. Dicho pronunciamiento se halla en la Sentencia SU-395 de 2017<sup>7</sup>, de la cual el tribunal extracta lo pertinente:

**“(…) 10.2.2.1. Este caso se refiere al reconocimiento de la pensión de jubilación a un beneficiario del régimen de transición de la Ley 33 de 1985 con un monto del 75% liquidado con el IBL de la Ley 100 de 1993 que, al pretender la reliquidación de su mesada pensional con base en el último año de servicios -Ley 33 de 1985 y factores salariales de la Ley 62 de 1985-, inició proceso** de nulidad y restablecimiento del derecho que conoció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual ordenó la reliquidación de la mesada con base en el 75% de lo devengado por el demandante en el último año de servicio oficial con la inclusión de todos los elementos salariales percibidos. En segunda instancia, el Consejo de Estado revocó parcialmente lo decidido al incluirse la prima de bonificación -por no ser elemento salarial- y haberse

---

<sup>7</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

compensado los aportes de los demás elementos salariales incluidos en la liquidación. (...)

10.2.2.2. Sobre las anteriores consideraciones, la Sala Plena estima que se configuran los defectos endilgados en la demanda de tutela por las siguientes razones:

(...) Conforme con ello, se ha entendido en sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional, que cuando el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se refiere a “monto de pensión” como una de las prerrogativas que se mantienen del régimen anterior, está refiriéndose al porcentaje aplicable al Ingreso Base de Liquidación. Lo anterior, tiene sentido no sólo desde el punto de vista del lenguaje sino también con fundamento en el alcance, finalidad y concepto del régimen de transición.

En la medida en que si el inciso tercero de la norma bajo análisis expresamente establece cuál debe ser el Ingreso Base de Liquidación para los beneficiarios del régimen de transición, entonces el monto se refiere al porcentaje aplicable a esa base que será el señalado por la normativa anterior que rija el caso concreto. En igual sentido, los factores salariales, al no determinar el monto de la pensión sino parte de la base de liquidación de la misma, serán los señalados por la normativa actual, en este caso, por el Decreto 1158 de 1994.

A través de las Sentencias C-168 de 1995 y C-258 de 2013, a la Corte Constitucional le correspondió estudiar la constitucionalidad de los incisos segundo y tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sin dejar lugar a dudas sobre el alcance del inciso tercero, en cuanto a que el mismo determina el ingreso base de liquidación

aplicable a los beneficiarios del régimen de transición en los términos de los incisos primero y segundo.

Sin embargo, el decreto citado reiteró que hay un régimen de transición, que por lo tanto se torna inalterable: "Artículo 4º. Los servidores públicos que seleccionen el régimen de prima media con prestación definida, estarán sujetos al régimen de transición establecido en el artículo 36 de la ley 100 de 1993 y demás disposiciones que lo reglamentan". De manera que las consideraciones esbozadas sobre la interpretación de los incisos segundo y tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, son aplicables al caso concreto y, en general, a quienes se regían por la Ley 33 de 1985. No obstante todo lo anterior, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la sentencia impugnada, interpretó dichas disposiciones de manera evidentemente contraria a como ha sido esbozado, desconociendo lo establecido expresamente por el legislador, así como lo dispuesto en la Sentencia C-168 de 1995.

A este respecto, la sentencia impugnada concluyó que el inciso tercero sólo se habilita cuando el régimen anterior aplicable en el caso concreto no establece una norma expresa que determine el ingreso base de liquidación. Así las cosas, encontró también que el monto de la pensión incluía no sólo la tasa de reemplazo, sino también el Ingreso Base de Liquidación, los factores salariales y los demás elementos constitutivos de la liquidación. Perspectiva bajo la cual se advierte un defecto sustantivo por desconocimiento del texto legal al otorgarle un alcance no previsto por el legislador, acompañado además de una violación directa de la Constitución.

Y aun cuando en sentencias de tutela posteriores a la Sentencia C-168 de 1995 se haya ordenado la reliquidación de pensiones al entender que la expresión “monto de la pensión” incluía ingreso base de liquidación, éstas simplemente ostentan un efecto inter-partes que no tiene la virtualidad de subsanar el defecto advertido en la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

El Acto Legislativo 01 de 2005, en su inciso 6, introdujo la regla ya consagrada en el artículo 13 de la Ley 100 de 1993, de acuerdo con la cual, Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Y, en cuanto al régimen de transición, hizo remisión a lo establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

(...) En este orden de ideas, es posible concluir que de acuerdo con lo expresamente establecido por el legislador en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por el Constituyente en el Acto Legislativo 01 de 2005, así como con los principios de eficiencia del Sistema de Seguridad Social, correspondencia entre lo cotizado y lo liquidado, y el alcance y significado del régimen de transición, la interpretación constitucionalmente admisible es aquella según la cual el monto de la pensión se refiere al porcentaje aplicable al IBL, y, por tanto, el régimen de transición no reconoce que continúan siendo aplicables ni el IBL ni los factores salariales previstos con anterioridad a la Ley 100 de 1993.

Por último, cabe recordar que la Sentencia C-258 de 2013, al estudiar la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 sobre régimen especial de Congresistas y Magistrados de Altas Cortes, sostuvo que, no obstante que el Acto Legislativo 01 de 2005 haya respetado la existencia de un régimen de transición en materia pensional, “impuso límites temporales y materiales. En cuanto a los beneficios y condiciones, la reforma constitucional remitió a lo consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, disposición que establece que los beneficiarios del régimen de transición tendrán derecho a que se les apliquen las normas pensionales anteriores, en relación con la edad, el tiempo de cotización o servicios prestados, y el monto de la pensión, entendido como tasa de remplazo. Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión de vejez, se sujetan a las disposiciones contenidas en el sistema general de pensiones”.

10.2.2.3. Por lo anterior, habrá de ser revocada la sentencia de segunda instancia proferida por el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta- el 11 de agosto de 2011, dentro de la acción de tutela instaurada en contra de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante la cual denegó por improcedente la acción de tutela. En su lugar, se concederá la protección del derecho fundamental al debido proceso” /Lineas y resaltados son de la Sala/.

En igual sentido, recientemente el H. Consejo de Estado unificó su postura en la sentencia de veintiocho (28) de agosto de 2018<sup>8</sup>, en la cual indicó el

---

<sup>8</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: César Palomino Cortés. Expediente: 52001-23-33-000-2012-00143-01. Demandante: Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro. Demandado: UGPP.



Ingreso Base de Liquidación que debe tenerse en cuenta para las personas beneficiarias del régimen de transición:

“91. Para la Sala Plena de esta Corporación esa es la lectura que debe darse del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. El artículo 36 contiene todos los elementos y condiciones para que las personas beneficiarias del régimen transición puedan adquirir su pensión de vejez con la edad, el tiempo de servicios o semanas de cotización y la tasa de reemplazo del régimen anterior y con el IBL previsto en el mismo artículo 36, inciso 3, y en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993. La regla establecida por el legislador en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 excluyó la aplicación ultractiva del ingreso base de liquidación que consagraba el régimen general de pensiones anterior a dicha ley. El reconocimiento de la pensión en las condiciones previstas a cabalidad por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 constituye un verdadero beneficio para este grupo poblacional, porque frente a los mismos requisitos que están consagrados para el Sistema General de Pensiones, indudablemente, le son más favorables.

(...)

94. 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.”

Asimismo, en la misma providencia esa Alta Corporación señaló que los factores salariales a incluir en la liquidación pensional de los servidores públicos beneficiarios de la transición, deben ser únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes al sistema pensional.

#### RECTIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL:

Tanto la sentencia SU-395 de 2017 y la de unificación del veintiocho (28) de agosto de 2018, marcan un precedente de especial incidencia en la interpretación del tema que ocupa la atención de esta Sala. A diferencia de las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, la primera providencia sí se refiere puntualmente al contenido del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, aludiendo en especial a los servidores públicos, a tal punto que la decisión allí contenida revocó varias sentencias proferidas por la Sección Segunda del Consejo de Estado que hacían parte de la línea de entendimiento tradicionalmente asumida por esta jurisdicción especializada.

En el nuevo pronunciamiento, la H. Corte Constitucional hace énfasis de manera contundente en que la interpretación constitucionalmente válida frente al citado régimen transicional en materia pensional involucra componentes esenciales que pueden sintetizarse así: (i) el régimen de beneficios consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 contiene la

edad, el número de semanas cotizadas o tiempo de servicios y el monto de la pensión, entendido exclusivamente como tasa de reemplazo o porcentaje; **(ii)** por el contrario, el Ingreso Base de Liquidación (IBL) se rige por las normas del sistema pensional general (Ley 100/93), pues no integra el ámbito de la transición; **(iii)** los factores salariales hacen parte de la base pensional o IBL y no del “monto” de la prestación, por lo que serán los señalados en los Decretos 691 y 1158 de 1994; y **(iv)** se ratifica el mandato de correspondencia entre las cotizaciones y el reconocimiento pensional, por lo que los factores que no sean objeto de aportes al sistema no se verán reflejados en la liquidación del derecho reconocido.

Como se anotó líneas atrás, el contenido de la transición ha atravesado por diversas posibilidades hermenéuticas, dentro de las cuales este Tribunal había adoptado de manera uniforme la que señalaba al IBL como parte integrante del catálogo de beneficios, y con ello, la posibilidad de reconocer todos los factores salariales y la base de liquidación de las normas anteriores a la Ley 100 de 1993. Sin embargo, el hecho de que el último precedente constitucional aluda de manera directa a la situación de ex servidores públicos beneficiarios de la transición y cobijados por decisiones del máximo órgano de esta jurisdicción, revela sin lugar a equívocos que el marco de aplicación de la hermenéutica introducida por el Tribunal Constitucional se extiende a aquellos litigios que involucran la generalidad de los regímenes pensionales anteriores a 1994 y no solo aquellos especiales inicialmente abordados en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015.

Todo ello teniendo en cuenta además la postura adoptada por el máximo órgano de cierre de esta jurisdicción, pues la sentencia de unificación del veintiocho (28) de agosto de 2018 determinó las reglas aplicables en los casos de aquellos beneficiarios del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100/93, estableciendo claramente que el IBL a tener en cuenta es aquel contenido en el inciso 3º del mencionado precepto y que los factores salariales a incluir en la liquidación pensional son solo aquellos sobre los cuales se hayan realizado los respectivos aportes.

Con base en ello, y atendiendo a que en los términos de la guardiana de la Carta esta es la interpretación constitucionalmente admisible del beneficio de la transición y a la posición del H. Consejo de Estado conllevó a que el Tribunal rectificara su anterior postura y en consecuencia, acogiera el precedente constitucional desarrollado con amplitud en la Sentencia SU-395 de 2017 y el precedente vertical obligatorio de la sentencia emanada del H. Consejo de Estado el veintiocho (28) de agosto de 2018.

### **EL CASO CONCRETO.**

Conclusión de lo dilucidado, y habida consideración de que las pretensiones de la demanda se contraen a la aplicación del IBL y demás factores salariales a la liquidación de la pensión de la señora INÉS EMILIA BETANCUR GAÑÁN en su calidad de beneficiaria de la transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, dable es concluir que le asiste razón a la funcionaria judicial de primera instancia cuando afirmó que dicho elemento no se encuentra incluido dentro de los beneficios previstos por el legislador en este último precepto.

Por ende, la entidad de previsión debe sujetarse a los mandatos del Decreto 1158 de 1994, compilado en el artículo 2.2.3.1.3. del Decreto 1833 de 2016, para determinar los factores salariales a incluir en la base de liquidación, norma que consagra lo siguiente:

“ART. 1º—El artículo 6º del Decreto 691 de 1994 quedará así: “Base de cotización.

El salario mensual base para calcular las cotizaciones al sistema general de pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:

- 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 y 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, y
- g) La bonificación por servicios prestados**  
/Resaltado del Tribunal/.

En el fallo apelado, si bien se negó la pretensión de reajuste pensional con todos los factores salariales, la jueza ordenó la reliquidación pensional sobre los factores devengados en los últimos 10 años, incluyendo la bonificación por servicios prestados.

Atendiendo a la postura adoptada por este Tribunal, y teniendo en cuenta que dicho factor fue devengado por la accionante BETANCUR GAÑÁN, y que se halla contemplado en el Decreto 1158/94, el Tribunal confirmará en este aspecto la decisión apelada.

### (III)

#### **LLAMAMIENTO EN GARANTÍA**

Por último, censura la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** la decisión de acceder a las pretensiones del llamamiento en garantía que en su contra formuló la UGPP, quien busca que aquella entidad le reembolse las sumas correspondientes a las cotizaciones que debido efectuar sobre los factores salariales a reconocer en favor de la parte actora, ello teniendo en cuenta la calidad de ex empleadora de la accionante.

Como lo ha sostenido el Tribunal frente a este tema, es claro que la obligación de efectuar aportes al sistema general de pensiones ostenta un carácter compartido entre trabajador y empleador<sup>9</sup>, condición que encuentra respaldo en las disposiciones legales sobre la materia (Ley 100/93 art. 20 inc. 8). De igual manera, es claro que si como ocurre en el caso sometido a estudio, la reliquidación de la prestación pensional implica el reconocimiento de factores que no fueron objeto de cotizaciones al momento de ser devengados,

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, 1° de marzo de 2012, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Radicación número: 25000-23-25-000-2008-00270-01(0350-10)

dichos rubros deben descontarse ahora en sede de reconocimiento, tal y como se dispone en este tipo de casos. Lo anterior, con sólido sustento en el principio de solidaridad del sistema, tal y como lo ha conceptualizado el máximo tribunal de esta jurisdicción:

“...Ahora bien, en lo que respecta a los factores que no se tuvieron en cuenta para realizar aportes al Sistema General de Pensiones, pero que sí se ordenaron incluir en la liquidación de la pensión en la sentencia de primera instancia, la Sala considera que de la suma que se ordene reconocer a la demandante por concepto de las diferencias que surjan con ocasión de la reliquidación de su pensión de vejez, se debe ordenar hacer los descuentos sobre los factores respecto de los cuales no se hicieron aportes al Sistema. La anterior decisión tiene como fundamento el principio de sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, toda vez que el pensionado no puede desconocer que los nuevos factores que se ordenaron incluir dentro de la liquidación de su prestación, eran recursos que, en su momento, se debieron tener en cuenta por la administración para efectuar los aportes mensuales al Sistema, pues con base en ellos se está disponiendo la liquidación de la pensión y la entidad pagadora de la pensión no puede realizar un pago sobre factores no cotizados, toda vez que la obligación de pago se deriva de los aportes con que cuenta y que fueron los que efectuó el trabajador durante su vida laboral.”<sup>10</sup>

La Sala de Decisión comparte ese temperamento jurídico, que se concreta en la posibilidad de que la entidad de previsión efectúe los descuentos sobre aquellos factores reconocidos para el reajuste pensional, y que no fueron

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 22 de noviembre de 2012, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, Radicación número: 76001-23-31-000-2009-00241-01(1079-11).

tenidos en cuenta para realizar aportes al sistema de pensiones. Sin embargo, esto no se traduce en la obligación del llamado en garantía de cancelar sumas adicionales a favor de la entidad llamante, pues el H. Consejo de Estado a través de la sala de Consulta y Servicio Civil en concepto de veintitrés (23) de febrero de 2012<sup>11</sup> le imprime respaldo a la argumentación hasta aquí vertida:

“...

También la jurisprudencia ha interpretado de diferente manera el mandato legal sobre la liquidación y el pago de los aportes a las entidades previsionales, y así como ha entendido que los respectivos descuentos solo proceden respecto de los factores que servirán de base para liquidar la pensión, también ha encontrado que dichos descuentos pueden ser hechos *a posteriori*, esto es, sobre los factores que finalmente concurran para la base de liquidación de la pensión.

Desde el punto de vista práctico encuentra la Sala que, con fundamento en las distintas interpretaciones, pueden darse las siguientes situaciones:

1) Bajo el criterio de que los factores relacionados en las normas estudiadas son taxativos:

(i) si la pensión de jubilación se liquida con los mismos factores sobre los que se calcularon y pagaron los aportes a la entidad previsional, no deben causarse ni reintegro ni pagos adicionales por esos conceptos;

(ii) si durante la vinculación laboral no se hicieron descuentos para aportes sobre alguno de los factores que luego integren la base de liquidación, el pensionado y eventualmente el empleador, en este caso, la Universidad del Quindío, estarán obligados a

---

<sup>11</sup> C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. Rad. 11001-03-06-000-2011-00045-00 (2068).

pagar los valores faltantes cuando sea reconocida la pensión;

(iii) si durante la vinculación laboral se descontaron aportes sobre otros emolumentos, la entidad a cargo de la pensión deberá hacer las devoluciones que correspondan al pensionado y, si es del caso, al empleador Universidad del Quindío.

2) Si el criterio que se aplicare es el de que los factores no son taxativos, el pensionado deberá asumir el pago de los aportes sobre los emolumentos que al final entren a conformar la base de liquidación de su pensión, si durante su vida laboral no aportó sobre ellos a la entidad previsional.” /Resalta el Tribunal/.

Con base en lo expuesto, esta corporación ha denegado los llamamientos en garantía a los ex empleadores dentro de estos litigios pensionales, por lo que en reiteración de esta postura, se revocará el numeral 5 del fallo apelado, y en su lugar, se denegarán las súplicas del llamamiento.

#### **COSTAS.**

No habrá condena en costas ni agencias en derecho en esta instancia teniendo en cuenta que no se dan los supuestos previstos en los numerales 3 y 4 del artículo 365 de la Ley 1564 de 2012.

Por lo discurrido, el **Tribunal Administrativo de Caldas, SALA DE DECISIÓN ORAL**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

**REVÓCASE el numeral 5** de la sentencia emanada del Juzgado 2º Administrativo de Manizales, con la cual accedió parcialmente a las pretensiones formuladas por la señora **INÉS EMILIA BETANCUR GAÑÁN** dentro



del contencioso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido contra la **UGPP** y como llamada en garantía la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN-FGN**.

En su lugar, **NIÉGANSE** las pretensiones del llamamiento en garantía formulado por la **UGPP** a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**.

**CONFÍRMASE** en lo demás la providencia apelada.

**Sin COSTAS ni agencias en derecho** en esta instancia.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N° 22 de 2022.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE DECISIÓN  
MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VARELA CIFUENTES

Manizales, trece (13) de mayo de dos mil veintidós (2022)

<b>Radicación</b>	<b>17001 33 33 003 2016 00382 02</b>
<b>Clase</b>	<b>Reparación Directa</b>
<b>Demandante</b>	<b>José Edison Colorado Montoya y Otra</b>
<b>Demandado</b>	<b>Nación – Instituto Nacional de Vías INVÍAS- Agencia Nacional de Infraestructura ANI – Autopistas del Café S.A.</b>
<b>Providencia</b>	<b>Sentencia No. 89</b>

Procede la Sala a decidir el **recurso de apelación** interpuesto por las demandadas Autopistas del Café S.A. y Agencia Nacional de Infraestructura – ANI –, contra la sentencia proferida por el **Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales**, el día primero (1º) de agosto de 2017, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de los demandantes.

**I. Antecedentes:**

**A. Pretensiones**

Solicitan los demandantes que por parte de esta Corporación se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

*“3.1.(...) Que Invías, la ANI y Autopistas del Café S.A. (...) son solidaria y administrativamente responsables del accidente de tránsito que sufrió el señor José Edison Colorado Montoya el 24 de noviembre de 2011, bajo el título de imputación de falla en el servicio debido a la falta e inexistente señalización vial, descuido y negligencia en el cuidado del tramo vial del cual son responsables, imputable a INVÍAS Nacional, ANI antiguo INCO y Autopistas del Café, accidente que ocurrió o se presentó en el sector de la doble calzada vía Tres Puertas – Puente la Libertad PR 20+406 vía Manizales – Chinchiná.*

*3.2. La Agencia Nacional de Infraestructura ANI (...) es solidaria y administrativamente responsable de las lesiones físicas, psicológicas, perjuicio moral objetivado, daño a la vida de relación del Señor José Edison Colorado Montoya víctima directa y de la señora Alba Estella Montoya de*

*Colorado víctima indirecta, mayores de edad y con domicilio en el municipio de Villamaría – Caldas.*

*Que en consecuencia, se hagan las siguientes declaraciones y condenas.*

*3.2.1. Que la Nación – INVÍAS del orden Nacional – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – antiguo INCO y Autopistas del Café, están obligados solidariamente a cancelar a título de indemnización de perjuicios patrimoniales y extra patrimoniales por los daños antijurídicos (...) derivados del accidente de tránsito por ellos sufridos por la falla en el servicio por omisión al no señalar y advertir que la puerta o valla del separador del sector vía Tres Puertas Puente la Libertad (PR 20 + 406) en horas de la noche se encontraba abierta sin la debida señalización, “mala iluminación” y “falta de controles” y precaución alguna a los usuarios de la doble calzada de la Autopista del Café por la presencia de obstáculos en la vía.*

*(...)*

*Perjuicios patrimoniales o materiales (...)*

*Lucro Cesante (...)*

*Daño Emergente (...)*

*Perjuicio Moral (...)*”

## **B. Hechos**

Manifiesta el apoderado de los demandantes que el señor José Edison Colorado Montoya el día 24 de noviembre de 2011, en compañía de otros motociclistas compañeros de viaje, conducía una moto de su propiedad, marza Suzuki de placas HOC-13 modelo 2006 y SV 650S Color Negro con destino a la ciudad de Chinchiná, desplazándose por la doble calzada de la autopista del Café Manizales – Chinchiná. En el trayecto a la altura del sector vía Tres Puertas puente la Libertad (PR 20 + 406) se accidentó a las 8:20 p.m. producto del descuido del personal de las entidades demandadas, al omitir la respectiva señalización, iluminación y advertencia por la falta de vigilancia de las puertas o vallas del separador de la doble calzada, las cuales se encontraban abiertas en horas de la noche sin previa señalización o advertencia para los conductores de los vehículos y motocicletas.

Afirma el apoderado que la vía no estaba debidamente iluminada y las puertas o vallas del separador de la doble calzada para la fecha del accidente, no estaban adecuadamente pintadas con los colores reflectivos ni había personal alguno que advirtiera que la puerta o valla del separador de la doble calzada se encontraba abierta.

Refiere que el demandante se desplazaba a una velocidad moderada, y ante la notoria falta de señalización y falta de iluminación de la doble calzada donde ocurrió el accidente, PR 20+406, era casi imposible advertir que las puertas o vallas estaban abiertas, por lo que tuvo que frenar súbitamente dando lugar al accidente de tránsito, cayendo junto a su motocicleta, siendo arrastrado por el impacto una distancia indeterminada en metros; accidente producto del cual fue atendido en el Hospital Departamental Santa Sofía ESE por el servicio de urgencias, sufriendo lesiones en su miembro inferior

izquierdo, codo y muñeca derechos, área anterior al tobillo izquierdo, área maleolar externa de tobillo izquierdo, heridas en maléolo externo de tobillo derecho con sangrado de 4 cm de longitud aproximadamente.]

Dice que el diagnóstico médico por las lesiones padecidas fue: heridas múltiples de tobillos y pie, contusión de la rodilla izquierda, contusión del tobillo, contusión del codo derecho, contusión de la mano, contusión de otras partes de la muñeca y mano derecha.

Afirma el apoderado que el día 28 de noviembre de 2011 acudió al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – Seccional Caldas con el fin de realizar reconocimiento médico legal, y previa la evaluación se concluyó mecanismo causal: abrasivo superficie áspera, incapacidad provisional de 20 días; y posterior a ello, acudió el día 30 de enero de 2012 para realizar el segundo reconocimiento médico legal, previa evaluación se concluyó el mismo mecanismo e incapacidad de 20 días, con secuelas médico legales deformidad física de carácter permanente que afecta el cuerpo.

Relata que según el agente de carreteras que realizó el informe del accidente de tránsito, la causa del accidente fue la 305, que corresponde a obstáculos en la vía; así como a la falta de iluminación artificial, indicándose que era precaria, que había falta de señales de prevención, advertencia y cuidado, al describir que no había controles.

Hace alusión a unas peticiones elevadas a las demandadas en las cuales se respondió que en el sector la Manuela PR 7+0100 hasta PR 23+800 pertenecía al proyecto vial Armenia – Pereira, concesión Autopista del Café S.A., cuyo contratante era la ANI, entidad encargada de su mantenimiento y señalización; así como refieren el contrato suscrito entre INVÍAS y Autopistas del Café S.A., el cual fue cedido a la ANI, continuando como contratista Autopistas del Café S.A.

Expone que al no estar pintado el separador de la doble calzada de colores característicos y reflectivos, como son las franjas en sentido diagonal de amarillo y negro, lo cual demuestra la omisión en la señalización, lo que llevó a la ocurrencia del accidente con secuelas permanentes en su vida, no sólo en su parte física, sino que dicho accidente ha impedido al demandante seguir realizando las labores de su vida cotidiana, como lo era la práctica de deportes y seguir con su vida en condiciones normales.

### **C. Fundamentos de derecho.**

El apoderado invoca como fundamentos de derecho de la demanda presentada los siguientes:

Artículos 2, 6, 24, 52, 90 y 124 de la Constitución Política de Colombia.

Artículos 2, 3, 109, 110 del Código Nacional de Tránsito.

Artículos 12, 19, 20 y 30 de la ley 105 de 1993.

La resolución 1050 de 2004

Artículos 2341 a 2345 del Código Civil Colombiano.

### **C. Contestación de la demanda.**

#### **- Agencia Nacional de Infraestructura ANI (Fls. 123 a 135 C.1).**

La demandada Agencia responde la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma, y explicando que mediante el decreto 1800 de 2003 se creó el Instituto nacional de Concesiones – INCO, y que, el Instituto Nacional de Vías, subrogó a dicho Instituto el contrato número 0113 de 1997 celebrado con Autopistas del Café S.A., y que, posteriormente mediante decreto 4165 de 2011 se modificó la naturaleza jurídica y la denominación del INCO, por la de la ANI.

Refiere que no le consta que el demandante se desplazara a velocidad moderada, y que, de haberlo hecho, no se habrían dado tales consecuencias del accidente; también que, decir obstáculo en la vía, no se refiere de manera directa a una falta de señalización, de iluminación o de personal que advirtiera que la puerta estaba abierta, como lo pretende el demandante.

También sostiene el apoderado que el accidente ocurrió en una recta, y que allí el demandante podía visualizar los obstáculos y prevenir el accidente, y que, el informe dice que el conductor frenó con 8.4 mts, no obstante, no pudo prevenir el accidente, lo que infiere que se desplazaba a alta velocidad; y omitió citar que en el informe se decía que la vía contaba con bermas en buen estado, que tenía iluminación artificial y que contaba con líneas de borde de carril.

Afirma que este asunto no se encuentra probado que los perjuicios alegados se hayan ocasionado por una falla en el servicio de la ANI, y que sus argumentos respecto a la falta de señalización e iluminación no encuentran soporte; ni existe prueba de los hechos planteados en la demandada, sin demostrar el componente activo o pasivo de la ANI.

Considera que se presentan en este caso los eximentes de responsabilidad denominados *“Culpa de la víctima”* y *“Hecho exclusivo de un tercero”*; y plantea las excepciones *“Responsabilidad de mantenimiento y conservación de la vía en cabeza del cesionario Autopistas del Café S.A.”*, *“Inexistencia de responsabilidad patrimonial por parte de la ANI, no se presenta por falla o falta en el servicio a cargo de la ANI lo que ocasiona el rompimiento del nexo causal”*, *“Falta de legitimación por pasiva”*, *“Falta de material probatorio”* y *“Las que se encuentren probadas en el curso del proceso”*.

#### **- Instituto Nacional de Vías – INVÍAS - (Fls. 151 a 171 C. 1).**

El INVÍAS contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones y sostiene que no es cierto que la vía donde ocurrieron los hechos se encontraba a su cargo, pues la misma no hace parte de la red nacional de vías a cargo del INVÍAS; ni el mantenimiento y la conservación del tramo vial en el cual ocurrió el accidente se encuentra a cargo del mismo, tal como consta en el oficio DT-CAL 57087 de 6 de noviembre de 2012; pues mediante Decreto 1800 de 2003, fue cedido y subrogado por el INCO el contrato suscrito entre INVÍAS y Autopistas el Café S.A., y que, para la época de los hechos, dicho

tramo vial de ocurrencia del accidente figuraba como contratante el INCO, hoy ANI como contratista Autopistas del Café S.A, siendo la ANI la entidad encargada del mantenimiento, conservación y señalización.

Que al no encontrarse el INVÍAS a cargo de la vía que se discute, no puede declararse responsable ni de manera solidaria al demandado instituto, pues la entidad que estaba a cargo del mantenimiento de la misma era la ANI en calidad de contratante y Autopistas del Café S.A. como contratista, solicitando que se declare probada la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Finalmente propone las excepciones que denomina "*Culpa exclusiva de un tercero*", "*Falta de legitimación en la causa por pasiva*", "*Inexistencia de responsabilidad por parte del INVÍAS*", "*Culpa exclusiva de la víctima*" y "*Genérica*".

**- Autopistas del Café S.A. (Fls. 227 a 258 C.1).**

La demandada Autopistas del Café inicia afirmando que hay ineptitud sustantiva de la demanda, porque no se cumplió el agotamiento del requisito de procedibilidad por parte de la totalidad de los actores de la acción de reparación directa instaurada contra esa demandada.

Dice que el accionante transitaba por un carril expresamente prohibido, porque los conductores de motocicletas deben transitar por la derecha de las vías, a distancia no mayor de 1 metro de la acera u orilla, y que cuando se desplacen en grupo, como el caso, deben hacerlo uno detrás del otro.

También sostiene que el demandante se desplazaba con exceso de velocidad, pues el límite para ese tramo era de 40 kilómetros por hora, siendo imposible pasar por alto la presencia de un objeto como la compuerta con la que dice haber colisionado, sin haber excedido dicho límite; refiere que la huella de frenado se extendió por 8.40 metros, seguida por una huella de arrastre que se extendió por lo menos 8.20 metros adicionales, lo cual da cuenta de la alta velocidad que traía, pues se desplazó por más de 16 metros, sin que siquiera la compuerta con la que dice haber chocado lo hubiera detenido, pues siguió arrastrándose, sin definirse a cuántos metros quedó la motocicleta.

Añade que la velocidad de la motocicleta era tan alta que el vehículo se desplazó por más de 16 metros, empujando no sólo la velocidad que traía antes de que su conductor intentase detenerlo; es decir que, una vez aplicados los frenos, en virtud del principio de conservación del movimiento (inercia), por la muy alta velocidad que traía el vehículo continuó su trayectoria por todo ese espacio; más grave aún es que el vehículo no se detuvo por el obstáculo contra el que dice colisionó; y advierte que la motocicleta fue removida del lugar de los hechos antes que llegara la policía, lo cual cuestiona.

Refiere el apoderado que en vista de las condiciones que, se dice, tenía la vía, el conductor debía extremar cualquier precaución, lo cual incluía

disminuir la velocidad; y aclara que la iluminación no forma parte del alcance del contrato de concesiones INCO, hoy Agencia Nacional de Infraestructura ANI; enfatizando que Autopistas del Café S.A. no realizó ningún movimiento de la compuerta.

Por otra parte, sostiene que la señora Alba Montoya de Colorado, no agotó nunca el requisito de procedibilidad, pues la audiencia fue convocada únicamente el señor José Edison Colorado Montoya.

Finalmente propone las siguientes excepciones, dejando presente que solo las enlistó: *“Inexistencia de falla en el servicio, Culpa exclusiva de la víctima, Hecho de un tercero, por cuanto en caso de que la compuerta hubiese sido abierta, ello no fue hecho, ni permitido, ni autorizado, ni informado a autopistas del Café S.A., Inexistencia del hecho relatado en la demanda, por cuanto no existe registro del lugar donde habría quedado la motocicleta después del accidente (fue movida del lugar de los hechos), Ausencia de responsabilidad de Autopistas del Café S.A. en los hechos relatados por la demanda, Ausencia de nexos causal entre alguna acción u omisión de Autopistas del Café S.A. y el supuesto accidente, En subsidio compensación de culpas, Falta de trámite del requisito de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad por parte de la señora Alba Estrella Montoya de Colorado, Cualquiera que se derive del presente escrito, Cualquiera que el despacho estime demostrada”*.

- **Llamada en garantía Compañía QBE Seguros S.A.(Fls. 25 a 33 C. 2).**

La llamada en garantía por parte de la ANI responde la demanda afirmando que no le consta ninguno de los hechos y se opone a la totalidad de las pretensiones de la misma.

Hace una transcripción de normas de tránsito que a su juicio fueron vulneradas por el demandante, y afirma que los hechos 2, 3, 5, 13, 14, 16 y 17, se entienden como confesiones que se refieren, además, a la falta de señalización, por lo que el conductor de la motocicleta debía tener un mayor cuidado, pues lo expuesto en la demanda se tiene como confesión judicial, y reúnen los requisitos de ésta.

Finalmente propone excepciones de mérito al llamamiento en garantía que denomina *“La compañía QBE Seguros S.A. no está obligada a pagar indemnización en los casos en que la responsabilidad del asegurado proviene de hechos excluidos de la póliza o por fuera del amparo”, “La responsabilidad de QBE Seguros S.A. está limitada a lo pactado expresamente en contrato de seguro” y “La Genérica”*.

- **Llamada en garantía Compañía de Seguros Confianza S.A. (Fls. 18 a 28 C. 3).**

La llamada en garantía por parte de Autopistas del Café S.A. contesta la demanda oponiéndose a las pretensiones y hace un listado de la póliza y vigencia de la misma, refiriendo que fue modificada ajustando los valores

asegurados, y entregó al asegurado el clausulado de las condiciones generales.

Propone las excepciones de mérito que denomina: *“Expresa exclusión de hechos y pretensiones de la demanda consecuyente e inexigibilidad del seguro”, “Inexistencia de responsabilidad del asegurado de la póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual, consecuyente inexigibilidad del seguro”, “Inexigibilidad del seguro por falta de prueba del siniestro y su real cuantía, y consecuyente inexistencia de perjuicios”. Inexigibilidad de sumas superiores al máximo valor del asegurado de acuerdo al alcance de los amparos y su deducible de conformidad con pactado en el seguro”, y la “excepción genérica”.*

### **E. El fallo recurrido (Fls. 632 a 656 C.1A)**

La sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales el día 1° de agosto de dos mil diecisiete (2017) resolvió declarar probada la excepción de Falta de Legitimación en la causa por pasiva propuesta por INVÍAS y las propuestas por la Aseguradora Confianza; así como declaró no probadas las excepciones propuestas por el INCO y la ANI; y declaró administrativamente responsable al INCO, actualmente ANI, y a la Sociedad Autopistas del Café S.A. de los perjuicios ocasionados a los demandantes.

En consecuencia, las condena al pago de los perjuicios morales y daño material en la modalidad de lucro cesante, resolviendo que por la concurrencia de culpas la condena se reducirá del 30% del monto de la indemnización; disponiendo que la Compañía de seguros QBE Seguros SA llamada en garantía por el INCO, actualmente ANI deberá indemnizar hasta por la suma asegurada, los daños materiales causados a terceros derivados de la responsabilidad extracontractual conforme a la póliza de responsabilidad.

Considera el Juez de Primera Instancia que, para derivar la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por las deficiencias y omisiones en la señalización y mantenimiento de vías públicas es indispensable demostrar además del daño, la falla en el servicio consistente en el desconocimiento de los deberes de la administración de vigilar la realización de las obras públicas, controlar el tránsito en calles y carreteras y prevenir los riesgos que por dichas actividades se generan.

Continúa con el estudio del hecho exclusivo de la víctima en accidente tránsito, empezando con unas citas jurisprudenciales y hace un estudio de las pruebas que reposan dentro del proceso para concluir que hay claridad sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar como ocurrió el accidente y que, se observa que el mismo tuvo origen en que las portadas del separador que hacen parte de la vía se encontraban abiertas, lo que originó que el actor que conducía la motocicleta colisionara contra ellas.

Sostiene que las demandadas debieron prever que podía ocurrir dicha



situación; y que, si bien la sociedad Autopistas del Café cumplió con la señalización correspondiente al tramo del accidente, obviaron tener la precaución necesaria respecto a que la compuerta instalada en el separador podría ser abierta y convertirse en un obstáculo en la vía que podía ocasionar un accidente; máxime cuando los ingenieros que rindieron testimonios dicen que la compuerta estaba con candado y solo podía ser abierta de esa manera, sin que haya pruebas que terceros la hubieran manipulado en tal sentido.

Cita el testimonio del ingeniero Pérez Chaparro, especialmente que éste afirma que el día 24 de noviembre de 2011, se reportaba en la vía un número de 22 trabajadores realizando labores propias de la concesión, por lo que no entiende cómo pasaron por alto el hecho de que la compuerta estuviera abierta.

También menciona otros testimonios del demandante que son coincidentes en afirmar que no había señalización en la vía relacionada con la compuerta abierta; y refiere que no hay prueba que el señor Colorado fuera con exceso de velocidad, sino que ello se debe a suposiciones del informe de tránsito relacionadas con las huellas de arrastre y frenado, contrario a lo afirmado por los testigos, quienes indican que se desplazaba a una velocidad entre 30 y 40 Km por hora.

Continúa el estudio relacionado con la afirmación de las demandadas respecto de que el demandante se desplazaba por un carril prohibido para motocicletas, encontrándose demostrado que el señor José Edison Colorado transitaba por el carril izquierdo, siendo su deber conducir por el derecho.

El Juez expone una relación causal entre la acción de conducir por el carril izquierdo y el daño padecido, porque ese carril era prohibido para motocicletas, y que por ello, se presenta una concurrencia de culpas, pues entre tanto la víctima conducía por un carril prohibido, las demandadas omitieron adoptar las medidas necesarias para evitar cualquier clase de accidente ocasionado por la apertura de la compuerta; por lo que, dice hay lugar a declarar la responsabilidad del Estado, reduciendo la indemnización en un 30%, porque la víctima se expuso imprudentemente al daño al conducir una motocicleta por el carril izquierdo.

Sigue con el estudio de la imputación del daño a INVÍAS, ANI y Autopistas del Café S.A., afirmando que INVÍAS cedió en concesión la vía donde ocurrió el accidente a INCO, actualmente ANI, y que, aunque la vía en la cual se produjo el accidente hubiera sido dada en concesión a una empresa particular, como Autopistas del Café S.A., INCO actualmente la ANI, es responsable de los daños sufridos por las personas derivados de las acciones u omisiones del contratista.

## **F. El recurso de apelación**

### **- Demandada Autopistas del Café (Fls. 667 a 671 y 695 a 706 C. 1A).**

Alega el apoderado judicial de la demandada Autopistas del Café S.A. que el

Juez de Primera Instancia dejó de considerar que el tramo de vía contaba con señalización abundante y en todo caso suficiente para permitir un tránsito seguro de todos los usuarios, incluidos los motociclistas; ello puesto que Autopistas del Café S.A. cumplió con la obligación de señalizar el tramo y dicha señalización permite el uso seguro de la vía, estando acreditado en el expediente mediante el informe de accidentes elaborado por el grupo ODINSA S.A., en el cual además, dice que la velocidad máxima del tramo era de 40 kilómetros por hora, y que se observaban señales de tránsito que indican la existencia de curvas y contra curvas peligrosas; señales que al ser observadas, podían evitar cualquier situación presentada en la vía, incluida la ocurrida con la compuerta del separador.

También sostiene que la condena es incongruente, pues el accionante pidió que le indemnizaran el equivalente a 20 días de trabajo, y sin razón alguna, el Juez ordenó indemnización de 78 meses.

Que se condenó en costas sin motivación alguna, y que no existe falta a la buena fe o lealtad procesal que justifique la condena.

Añade que, en toda la sentencia no se justificó ningún deber o función legal específicos de Autopistas del Café S.A. que se haya demostrado incumplida, y contrario a ello, la sentencia sugiere incumplidas aquellas de las que Autopistas del Café S.A. no es deudor.

Que el A Quo no tomó en consideración las huellas de frenado y de arrastre que son indicativas de la alta velocidad a que se desplazaba el señor Colorado Montoya y que constan en el expediente.

Refiere que no se valoró adecuadamente el informe técnico médico legal de lesiones no fatales, el cual indica que el accionante a dos meses del accidente no presentaba ninguna afectación en la funcionalidad, ni en la movilidad del pie izquierdo; que no reparó en el hecho que se demostró que a dos meses de accidente la única secuela perceptible era una cicatriz de 5 centímetros en el "cuello del pie" sin que ella implicara afectación alguna en la funcionalidad de la extremidad; tampoco se tuvo en cuenta que el demandante sufrió un accidente posterior al relatado en la demanda, lo que afecta la valoración de las lesiones y secuelas del informe que reposa a folio 54 informe de medicina legal; así como que la Juez de Instancia concluyó contra la valoración probatoria que, la incapacidad se prolongó hasta la fecha de la sentencia, incluso con posterioridad a la misma; y también omitió pronunciarse sobre los medios de pruebas que acreditan que la compuerta no fue abierta por Autopistas del Café, sino por terceros.

Reprocha que se diera por demostrada velocidad exacta a la que se desplazaba el motociclista accidentando a través de testimonios que son medios de prueba inconducentes e impertinentes a ese efecto, pues la velocidad no se prueba con testigos.

Que hubo indebida valoración de las pruebas, pues el A Quo dio por probado, sin estarlo, la supuesta falta de iluminación, señalización y advertencia a cargo del concesionario.

Afirma que hay desconocimiento de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado relacionada con las fallas en el mantenimiento de las vías, se requiere que haya sido previamente avisado al responsable, en este caso, el accidente ocurrió antes que las autoridades o concesionario hubiera sido advertido de la compuerta abierta por terceros.

Que la sentencia sugiere el incumplimiento genérico y abstracto de una obligación indeterminada, cuya fuente tampoco es identificable; que, es manifiestamente incongruente y la condena Ultrapetita, tanto en la liquidación del lucro cesante, como en la de los perjuicios morales. También hay error en el reconocimiento del lucro cesante, puesto que reconoció más de los 20 días solicitados por el demandante en tal concepto, pues el demandante recuperó su capacidad laboral a los 20 días de la incapacidad.

Relata que, en la sentencia se aplica la fórmula prevista para liquidar el lucro cesante en casos en los que la incapacidad se prolonga hasta la fecha de la sentencia; y se confunde el concepto de lucro cesante futuro derivado de la incapacidad, pues la incapacidad no se postergó más allá de la sentencia.

También dice el apelante que el demandante solicitó indemnizar por perjuicios morales en virtud de la tristeza, depresión y angustia, pero en la sentencia conceden por no poder continuar con su actividad deportiva de manera competitiva como se desempeñaba antes; y de acuerdo con la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014, en este caso no hubo pérdida de capacidad laboral, para ser indemnizado.

#### **- Apelación Agencia Nacional de Infraestructura (Fls. 715 a 722 C. 1)**

La demandada Agencia Nacional de Infraestructura menciona la parte resolutive de la sentencia apelada, y hace una relación normativa para afirmar que el INCO hoy ANI, tiene la función de supervisar, evaluar, vigilar y controlar que el concesionario de cumplimiento a la normatividad técnica en los proyectos a su cargo; y que, el Juez de Instancia debe determinar la proporción por la cual debe responder cada una de las demandas de acuerdo con la influencia en la causación del daño y la participación que tuvo cada una.

Dice que en el acervo probatorio no existe prueba alguna que acredite que la ANI ejerció de forma indebida sus funciones en virtud del contrato de Concesión que desarrollaba autopistas del Café S.A.; que el Juez de Primera Instancia desconoció el artículo 83 de la Constitución, pues la ANI esperaba que la sociedad Autopistas del Café S.A. actuara correctamente, y en cumplimiento de las normas legales y convenciones establecidas para la adecuada señalización de la vía objeto del contrato de Concesión, y la custodia de las compuertas de los separadores para que no obstaculicen a los que transitan por la vía.

Afirma que se reconocieron perjuicios no solicitados y se liquidó de forma indebida el lucro cesante, pues el demandante solamente solicitó a tal título lo derivado de la incapacidad provisional laboral en razón a los 20 días, pero el Juez, concedió un periodo consolidado de 78 meses, desde la fecha del

accidente hasta la fecha de la sentencia, otorgando así más de lo solicitado; que no se trató en este caso de una incapacidad laboral, por lo que no se podía tener en cuenta para la liquidación la vida probable del demandante, siendo improcedente la liquidación en los términos de la sentencia de primera instancia.

### **G. Alegatos de conclusión de segunda instancia.**

#### **- Parte Demandante (Fls. 38 a 45 C. 10)**

El apoderado judicial de la demandante presenta su escrito de alegatos afirmando que ha quedado plenamente demostrado que el señor José Edison Colorado Montoya, sufrió un accidente de tránsito en la doble calzada de Autopistas del Café, siendo la causa del mismo, la falta de señalización vial, por descuido de la ANI y el Concesionario Autopistas del Café S.A., y de acuerdo con el informe del Agente Eddie Mosquera, la causa de éste fue “obstáculos en la vía”.

Refiere que también se encuentra demostrada la deformidad física que afecta el cuerpo de carácter permanente, evidenciando con ello el cambio en su vida laboral y social, limitando con ello la práctica de deportes como el patinaje y actos de pericia de motocros, siendo su actividad laboral, exhibir motos de alto cilindraje, así como alternando el ejercicio de sus actividades diarias, afectándose con ello su estado emocional.

Dice que el hecho que la compuerta estuviera abierta, fue determinante del accidente, y que tanto la ANI como la Autopistas del Café son responsables de lo ocurrido por tener a su cargo el mantenimiento y señalización de la vía; a cargo de la ANI como contratante y Autopistas como contratista, desconociendo las obligaciones del contrato número 0113 de 1997, sin que pueda la Agencia eludir su responsabilidad por el hecho de existir un Concesionario, pues desconocieron el principio de la señalización.

Con relación a la condena impuesta, refiere que como la ANI es quien responde por el concesionario Autopistas del Café S.A., dicha entidad, en el evento que cancele el valor total de la condena, deberá repetir contra el concesionario; que la omisión consistió en que las demandadas no hicieron lo necesario para evitar el accidente, independientemente de quien manipulara la compuerta, máxime si manifestaron que existían cuadrillas de vigilancia y cuidados de la vía las 24 horas del día.

#### **- Llamada en garantía (Fls. 46 a 54 C. 10)**

La llamada en garantía Seguros Confianza presenta escrito de alegatos en segunda instancia reiterando la explicación que hace respecto de la póliza, sus valores y amparos, y refiere expresa exclusión de hechos y pretensiones de la demanda, y la consecuente inexigibilidad del seguro, al no amparar responsabilidad civil contractual del asegurado, daños a causa de la inobservancia de disposiciones legales y de la autoridad o de instrucciones y estipulaciones contractuales; inexistencia de responsabilidad del asegurado de la póliza, porque afirma que el tomador de la póliza es Autopistas del Café, y

respecto de éste hay falta de prueba de la imputabilidad del daño.

También dice que es inexigible el seguro por falta de prueba del siniestro y su real cuantía, al no hallarse demostrada la culpa del tomador de la póliza, por lo que no existe el deber de indemnizar; así como las sumas superiores al máximo valor asegurado de acuerdo con el alcance de los amparos, solicitando confirmar el fallo, en lo correspondiente a Seguros Confianza y en caso de revocarse, tener en cuenta los medios de defensa expuestos.

#### **- Agencia Nacional de Infraestructura (Fls. 55 y 56 C. 10)**

La demandada presenta su escrito de alegatos e itera que el Juez de primera instancia no realizó en la sentencia el juicio de proporción que exige el numeral 4to del artículo 140 de la ley 1437 de 2011 para definir la responsabilidad extracontractual y la consecuente obligación de reparar; también el desconocimiento del artículo 83 Constitucional porque hizo una valoración inadecuada del caudal probatorio, y que si se demuestra la solvencia económica del concesionario, el Estado debe ser absuelto de toda pretensión condenatoria en solidaridad, además porque éste no es un componente de imputación al Estado.

Finaliza exponiendo que el desarrollo del contrato de concesión, trae consigo la solvencia particular, razón por la que, ese riesgo y la naturaleza del mismo, lo asume el concesionario con la cláusula de indemnidad que se incluyó en el contrato; y que, en caso de encontrar el Tribunal que le asiste responsabilidad a la ANI, solicita se declare que la proporción en que es responsable la concesionaria corresponde al 100% según derrotero del Consejo de Estado.

#### **- Autopistas del Café S.A. (Fls. 79 a 83 C. 10)**

Reitera en su totalidad los argumentos presentados en el recurso de apelación presentado; y adiciona que la causa del accidente se debió a la culpa exclusiva de la víctima, quien con su actuar imprudente, culposo y contrario a la ley ocasionó el accidente relatado en la demanda, al conducir con exceso de velocidad por el lado izquierdo de la vía, solicitando se revoque la sentencia proferida en primera instancia, declarando en su lugar, imprósperas las pretensiones o declarando fundadas las excepciones.

#### **- Instituto Nacional de Vías – INVÍAS - (Fls. 87 a 90 C. 10)**

El INVÍAS en su escrito de alegatos, transcribe las pretensiones de la demanda, y dice que reitera las excepciones propuestas en la contestación de la demanda denominadas "*Culpa exclusiva de un tercero*", "*Falta de legitimación por pasiva*", "*Inexistencia de responsabilidad por parte el Instituto Nacional de Vías*", "*Culpa exclusiva de la víctima*", y la "*Genérica*".

#### **H. Concepto del Ministerio Público.**

El Ministerio Público no intervino en esta etapa procesal de conformidad con la constancia secretarial visible a folio 91 del cuaderno número diez (10).

## II. Consideraciones

Pretenden los demandantes que el Instituto Nacional de Vías, la Agencia Nacional de Infraestructura y Autopistas del Café S.A. se declaren solidaria y administrativamente responsables de los daños y perjuicios ocasionados a los demandantes en razón del accidente de tránsito sufrido por el señor José Edison Colorado Montoya el 24 de noviembre de 2011, debido a la inexistente señalización vial, descuido y negligencia en el cuidado del tramo vial donde ocurrieron los hechos.

### 1. Problemas jurídicos a resolver.

El interrogante general que debe resolverse en este asunto es si *¿son las entidades demandadas Agencia Nacional de Infraestructura y la concesión Autopistas del Café SA, responsables de los daños y perjuicios que se ocasionaron a la parte actora, como consecuencia del accidente ocurrido el día 24 de noviembre de 2011 en la vía Manizales – La Manuela, sector puente de la Libertad?*, y los problemas jurídicos específicos son los siguientes:

1. ¿Cuál fue la causa probada del accidente ocurrido al señor José Edison Colorado Montoya el día 24 de noviembre de 2011?
2. ¿Se encuentra demostrado cuál fue la entidad responsable de abrir la compuerta contra la cual chocó el demandante?
3. ¿Cuáles son las fallas en el servicio en las cuales incurrieron las demandadas Agencia Nacional de Infraestructura y Autopistas del Café S.A., de acuerdo con el contenido obligacional de cada una?
4. ¿En este caso se presentó la causal de exoneración de responsabilidad denominada “culpa exclusiva de la víctima”?
5. ¿Estuvo o no bien realizada la liquidación de perjuicios por parte del Juez de Primera Instancia?
6. ¿En qué proporción deben responder las demandadas por los daños y perjuicios ocasionados a los demandantes?

### 2. Sobre el título de Imputación

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, norma que le sirve de fundamento al artículo 140 del Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que consagra la acción de reparación directa, cuyo ejercicio dio origen al presente proceso y que establece la posibilidad que tiene el interesado de demandar la reparación del daño cuando su causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o

permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

En el caso que ocupa el estudio de esta Sala, está claro que lo que se solicita en la demanda es la responsabilidad de las demandadas por falta de señalización, iluminación y cuidado de la vía, lo que ocasionó que el demandante se chocara contra una compuerta del separador, la cual se encontraba abierta; por lo que se considera, tal como lo planteó el Juez de primera instancia, el asunto debe definirse con fundamento en el régimen de responsabilidad por falla en el servicio, criterio de imputación que además de haber sido insinuado en la demanda, procede frente a supuestos en los cuales se analiza la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia ha sido determinante el deficiente funcionamiento del servicio, porque no funcionó cuando ha debido hacerlo, o lo hizo de manera tardía o equivocada.

### **3. Análisis normativo.**

El Decreto 1800 de 2003 creó el Instituto Nacional de Concesiones –INCO– como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa y financiera (según el artículo 1°); cuyo objeto es “(...) *planear, estructurar, contratar, ejecutar y administrar los negocios de infraestructura de transporte que se desarrollen con participación del capital privado y en especial las concesiones, en los modos carretero, fluvial, marítimo, férreo y portuario*”, tal como lo dispone el artículo 2do.

Por su parte, el artículo 3° contiene dentro de las funciones generales las siguientes:

“(...)

*3.17 Coordinar con el Instituto Nacional de Vías - INVIAS la entrega mediante acto administrativo de la infraestructura de transporte, en desarrollo de contratos de concesión.*

*3.18 Ejercer las potestades y realizar las acciones y actividades necesarias para garantizar la oportuna e idónea ejecución de los contratos a su cargo y para proteger el interés público, de conformidad con la ley.*

*3.19 Supervisar, evaluar y controlar el cumplimiento de la normatividad técnica en los proyectos a su cargo.(...)* (Subraya la Sala).

Mediante resolución número 003896 del 3 de octubre de 2003, el Contrato de Concesión número 0113 del 21 de abril de 1997 suscrito entre el INVIAS y la sociedad Autopistas del Café S.A. fue cedido y subrogado al INCO.

Mediante el Decreto No. 4165 del 3 de noviembre de 2011, vigente al momento de los hechos, “*se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones (INCO)*” y, en sus artículos 1°, 3° y 4° contempla:

**“Artículo 1°.** Cambio de naturaleza jurídica y denominación del Instituto Nacional de Concesiones. *Cámbiase la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Concesiones (INCO) de establecimiento público a Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, que se denominará Agencia Nacional de Infraestructura, adscrita al Ministerio de Transporte.”*

**“Artículo 3°.** Objeto. *Como consecuencia del cambio de naturaleza, la Agencia Nacional de Infraestructura, tendrá por objeto planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada (APP), para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructuras semejantes a las enunciadas en este artículo, dentro del respeto a las normas que regulan la distribución de funciones y competencias y su asignación.”*

**“Artículo 4°.** Funciones generales. *Como consecuencia del cambio de naturaleza, son funciones generales de la Agencia Nacional de Infraestructura:*

*(...)*

*14. Coordinar con el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) la entrega y recibo de las áreas y/o la infraestructura de transporte asociadas a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.*

*15. Ejercer las potestades y realizar las acciones y actividades necesarias para garantizar la oportuna e idónea ejecución de los contratos a su cargo y para proteger el interés público, de conformidad con la ley.*

*16. Supervisar, evaluar y controlar el cumplimiento de la normatividad técnica en los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, de acuerdo con las condiciones contractuales.*

*17. Realizar la medición y/o seguimiento de las variables requeridas en cada proyecto para verificar el cumplimiento de los niveles de servicio y demás obligaciones establecidas en los contratos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.”*

Así el entonces INCO, pasó a ser la Agencia Nacional de Infraestructura.

Por otra parte, y con relación a las normas de tránsito que ocupan la atención de este proceso, se encuentran los artículos 94 y 96 del Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002), vigente para el momento de los hechos, que contienen las normas generales y las específicas a las que deben sujetarse, entre otros, los conductores de motocicletas de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 94. NORMAS GENERALES PARA BICICLETAS, TRICICLOS, MOTOCICLETAS, MOTOCICLOS Y MOTOTRICICLOS.** Los conductores de bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos, estarán sujetos a las siguientes normas:

Deben transitar por la derecha de las vías a distancia no mayor de un (1) metro de la acera u orilla y nunca utilizar las vías exclusivas para servicio público colectivo.



*Los conductores de estos tipos de vehículos y sus acompañantes deben vestir chalecos o chaquetas reflectivas de identificación que deben ser visibles cuando se conduzca entre las 18:00 y las 6:00 horas del día siguiente, y siempre que la visibilidad sea escasa.*

*Los conductores que transiten en grupo lo harán uno detrás de otro.*

*No deben sujetarse de otro vehículo o viajar cerca de otro carruaje de mayor tamaño que lo oculte de la vista de los conductores que transiten en sentido contrario.*

*No deben transitar sobre las aceras, lugares destinados al tránsito de peatones y por aquellas vías en donde las autoridades competentes lo prohíban. Deben conducir en las vías públicas permitidas o, donde existan, en aquellas especialmente diseñadas para ello.*

*Deben respetar las señales, normas de tránsito y límites de velocidad.*

*No deben adelantar a otros vehículos por la derecha o entre vehículos que transiten por sus respectivos carriles. Siempre utilizarán el carril libre a la izquierda del vehículo a sobrepasar. (...)” (Subraya la Sala)*

**“ARTÍCULO 96. NORMAS ESPECÍFICAS PARA MOTOCICLETAS, MOTOCICLOS Y MOTOTRÍCICLOS.** *Las motocicletas se sujetarán a las siguientes normas específicas:*

- 1. Deben transitar ocupando un carril, observando lo dispuesto en los artículos 60<sup>1</sup> y 68<sup>2</sup> del Presente Código.*
- 2. Podrán llevar un acompañante en su vehículo, el cual también deberá utilizar casco y la prenda reflectiva exigida para el conductor.*
- 3. Deberán usar de acuerdo con lo estipulado para vehículos automotores, las luces direccionales. De igual forma utilizar, en todo momento, los espejos retrovisores.*
- 4. Todo el tiempo que transiten por las vías de uso público, deberán hacerlo con las luces delanteras y traseras encendidas.*

---

<sup>1</sup>**ARTÍCULO 60. OBLIGATORIEDAD DE TRANSITAR POR LOS CARRILES DEMARCADOS.** Los vehículos deben transitar, obligatoriamente, por sus respectivos carriles, dentro de las líneas de demarcación, y atravesarlos solamente para efectuar maniobras de adelantamiento o de cruce.

**PARÁGRAFO 1o.** Los conductores no podrán transitar con vehículo automotor o de tracción animal por la zona de seguridad y protección de la vía férrea.

**PARÁGRAFO 2o.** Todo conductor, antes de efectuar un adelantamiento o cruce de una calzada a otra o de un carril a otro, debe anunciar su intención por medio de las luces direccionales y señales ópticas o audibles y efectuar la maniobra de forma que no entorpezca el tránsito, ni ponga en peligro a los demás vehículos o peatones.

<sup>2</sup>**ARTÍCULO 68. UTILIZACIÓN DE LOS CARRILES.** Los vehículos transitarán de la siguiente forma:

Vía de sentido único de tránsito.

En aquellas vías con velocidad reglamentada para sus carriles, los vehículos utilizarán el carril de acuerdo con su velocidad de marcha.

En aquellas vías donde los carriles no tengan reglamentada su velocidad, los vehículos transitarán por el carril derecho y los demás carriles se emplearán para maniobras de adelantamiento.

Vías de doble sentido de tránsito.

De dos (2) carriles: Por el carril de su derecha y utilizar con precaución el carril de su izquierda para maniobras de adelantamiento y respetar siempre la señalización respectiva.

De tres (3) carriles: Los vehículos deberán transitar por los carriles extremos que queden a su derecha; el carril central sólo se utilizará en el sentido que señale la autoridad competente.

De cuatro (4) carriles: Los carriles exteriores se utilizarán para el tránsito ordinario de vehículos, y los interiores, para maniobras de adelantamiento o para circular a mayores velocidades dentro de los límites establecidos.

**PARÁGRAFO 1o.** Sin perjuicio de las normas que sobre el particular se establecen en este código, las bicicletas, motocicletas, motociclos, mototriciclos y vehículos de tracción animal e impulsión humana, transitarán de acuerdo con las reglas que en cada caso dicte la autoridad de tránsito competente. En todo caso, estará prohibido transitar por los andenes o aceras, o puentes de uso exclusivo para los peatones.

**PARÁGRAFO 2o.** Se prohíbe el tránsito de motocicletas y motociclos por las ciclorrutas o ciclovías. En caso de infracción se procederá a la inmovilización.

5. El conductor y el acompañante deberán portar siempre en el casco, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte, el número de la placa del vehículo en que se transite, con excepción de los pertenecientes a la fuerza pública, que se identificarán con el número interno asignado por la respectiva institución.

6. No se podrán transportar objetos que disminuyan la visibilidad, que incomoden al conductor o acompañante o que ofrezcan peligro para los demás usuarios de las vías.”

#### 4. Análisis jurisprudencial.

El Consejo de Estado<sup>3</sup> se ha pronunciado sobre la responsabilidad del Estado en los casos de los accidentes de tránsito en los cuales se impute la falta de señalización en la vía en el siguiente sentido:

*“(…) Esta Sección tiene definido que en los casos en que se imputa a las autoridades la omisión en el cumplimiento de sus deberes, es preciso identificar los preceptos de orden constitucional, legal y reglamentario, así como los pronunciamientos judiciales, que hubieren precisado el alcance de sus obligaciones. Una vez determinado el contenido obligacional a cargo de la entidad pública en el caso concreto, “debe proceder a establecer si el sujeto accionado defraudó las expectativas de actuación que se desprendían del que constituye su rol, de este modo configurado”<sup>4</sup>.*

*En atención a lo anterior, la Sección Tercera ha desarrollado un marco jurisprudencial del análisis de responsabilidad del Estado en eventos de accidentes de tránsito por falta de señalización en la vía. Ha sostenido que el Estado está obligado a realizar las labores necesarias para cumplir con el sostenimiento de la red vial, de manera que deberá responder en los siguientes eventos: (i) cuando conozca las condiciones naturales del terreno, de las cuales sea previsible el desprendimiento de materiales de las montañas aledañas a las carreteras y, sin embargo, no adopte las medidas necesarias para evitar la ocurrencia de tragedias naturales o accidentes de tránsito y (ii) cuando incurra en omisión de sus tareas de conservación y mantenimiento rutinario y periódico de la infraestructura vial, responsabilidad que acarreará mayor exigencia si se demuestra que los daños u obstáculos permanecieron sobre una carretera durante un tiempo razonable para actuar, sin que la entidad demandada hubiera efectuado las obras de limpieza, remoción, reparación o señalización, con miras a restablecer la circulación normal en la vía, evento en el cual se deberán evaluar las condiciones y circunstancias del caso particular, con el fin de determinar la razonabilidad del tiempo, valoración que será más estricta si se llega a demostrar que el hecho anormal que presentaba la vía fue puesto en conocimiento de la accionada y que ésta omitió el cumplimiento de sus funciones; **no obstante, en este punto cabe advertir que la falta de aviso a la entidad encargada no la exonera de responsabilidad**<sup>5</sup>.*

*La demostración de la existencia de alguno de los eventos antes mencionados no es, por sí sola, suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado en caso de producirse un daño por ello, pues esa prueba debe acompañarse de la acreditación del nexo causal entre éste y la*

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera Sub Sección A. Sentencia de 11 de octubre de 2021. MP. Dra. María Adriana Marín. Rad. 68001-23-31-000-2009-00518-01(56717).

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 25 de agosto de 2011, Exp. 17613.

<sup>5</sup> Criterio reiterado por la Subsección en Sentencia de 21 de septiembre de 2016, Exp. 42492.

*acción u omisión en que pudo haber incurrido la administración en su deber de mantenimiento de la malla vial. (...)*" (Subrayas y negrillas de la Sala).

Teniendo en cuenta que lo que se discute por la parte demandante es la falta de señalización, iluminación y conservación de la vía, y que por ello ocurrió el accidente; se procederá hacer un estudio de las pruebas que reposan dentro del proceso, advirtiendo esta Sala, tal como lo dijo el Consejo de Estado que, la falta de aviso a la entidad encargada, no la exonera de responsabilidad; quedando así suplido de una vez, el cuestionamiento que hacen los recurrentes, frente a la necesidad de haber sido advertidos de la situación en la vía, como requisito para responder administrativamente por dicha situación.

## **5. Análisis fáctico.**

### **5.1. De las pruebas que obran dentro del proceso.**

#### **5.1.1. Prueba documental**

De las pruebas documentales que reposan dentro en el proceso se resaltan las siguientes:

#### **- Informe Policial de Accidentes de Tránsito No. C - 0912228 (Fls. 48 y 49 C. 1)**

*"Oficina: Fiscalía Manizales  
Gravedad: Con heridos*

*3. Clase de accidente: (1) Choque*

*3.1. Choque con Objeto fijo (4)*

*3.2. Objeto fijo*

*Muro (01)*

*Baranda (03)*

*5. Fecha y hora: 24-11-2011 20:30 horas*

*Hora levantamiento 21:00 horas*

*6. Características del lugar:*

*6.1. Rural (2)*

*(...)*

*6.4. Diseño*

*Tramo vía (01)*

*6.5. Tiempo*

*Normal (1)*

*7. Características de las vías*

*7.1. Geométricas*

*Recta (1)*

*B. Pendiente (2)*

*C. Con bermas (1)*

*7.2. Utilización*

*Un sentido (1)*

*7.3. Calzadas*

*Una (1)*

7.4. Carriles  
Dos (2)

7.5. Material  
Asfalto (1)

7.6. Estado  
Bueno (1)

7.7. Condiciones  
Seca (1)

7.8. Iluminación artificial  
A Con luz (1)  
B Mala (2)

(...)

7.9. Controles  
Señales  
Ninguna (8)  
(...)

Demarcación:  
Línea de borde (4)  
Línea de carril (5)

8. Conductor, vehículos, propietarios  
8.1. Conductor  
Colorado Montoya José Edison C.C. 75097917  
(...)

8.2. Vehículo  
HDC- placa 13 marca Suzuki  
Línea SU650S Modelo 2006  
(...)

Vehículos

8.4. Clase  
Motocicleta (10)

8.5.  
Servicio  
Particular (3)  
(...) Huella de frenado 8 metros con 40 centímetros

12. Hipótesis  
Vehículo No. 01  
Cod. Causa 305 Obstáculos en la vía  
(...)

13. Observaciones  
No se dibuja la moto ya que al llegar al lugar del accidente ya había sido levantada”.

#### - Informe accidente de Tránsito (Fl. 51 C. 1)

“Manizales, 24 de noviembre de 2011 (...) El suscrito Policía de Tránsito hace constar que el día 24 del mes de noviembre del año 2011 siendo las 22:08 horas fue atendido el caso de accidente de tránsito en el sector tres puertas puente la libertad (...) 20+406 Conductor: José Edison Colorado Montoya (...)

Circunstancias del accidente: Iba bajando en la autopista del café cuando se encuentra de frente con una valla separador abierta el cual se estrelló de

frente con ella ocasionándole lesiones y daños en la moto.

(...)

Funcionario de Policía de Tránsito

Apellidos y Nombres: Mosquera (...).”

**- Informe Técnico Médico Legal de Lesiones no fatales (Fls. 52 y 53C. 1)**

“Ciudad y fecha: Manizales, 28 de noviembre de 2011

(...)

Autoridad solicitante: Edie Hernando Mosquera, Policía Caldas unidad de Tránsito 00000 -, Manizales

Sección de tramitación: Policía Caldas Unidad de Tránsito 0000 Parque Caldas – Manizales.

Asunto: Primer reconocimiento médico legal

Nombre del paciente: José Edison Colorado Montoya

Edad: 30 años

Identificación: Cédula de ciudadanía 75.097.917 – Manizales, Caldas.

Se diligencia y firma previamente el consentimiento informado

Examinado hoy 28 de noviembre de 2011 a las 17:22 horas en primer reconocimiento médico legal.

Anamnesis: (...) refiere el paciente que conducía una motocicleta cuando iba por la doble calzada Chinchiná y se encontró con una de las puertas del separador abierta, en hechos ocurrido el día 24 de noviembre de 2011 a las ocho y veinte de la noche. Recibió atención médica, no se aporta historia clínica. No refiere antecedentes de importancia. PRESENTA: 1) Abrasión de 6x1 cms. Cubierta con costra hemática de color café rojiza, ubicada en la cara posterior de codo derecho. 2) Abrasión de 2x1 cms, cubierta con costra hemática de color café rojiza, ubicada en la cara interna de muñeca derecha. 3) Dos excoriaciones de 3x1 y 4x1 cms, cubiertas con costra hemática color café rojiza, ubicadas en la cara interna, tercio medio de antebrazo izquierdo. 4) Múltiples abrasiones profundas, cubiertas con costra hemática de color café rojiza, ubicadas en toda la parte superior de la cara anterior de la rodilla izquierda. 7) Abrasión profunda de 8x3 cms, cubierta con costra hemática de color café rojiza, ubicada en toda la parte inferior externa de la cara anterior de rodilla izquierda. 8) Abrasión profunda de 7x3 cms, cubierta con costra hemática de color café rojiza, ubicada en toda la cara anterior del cuello del pie izquierdo. 9) Cara externa de tobillo derecho cubierta con micropore, con edema y equimosis en todo el tobillo derecho. CONCLUSIÓN: MECANISMO CAUSAL: Abrasivo Superficie áspera. Incapacidad médico legal: Provisional. Veinte (20) días. Debe regresar a reconocimiento médico legal al término de la incapacidad provisional. (...).”

**Informe Técnico Médico Legal de Lesiones no fatales (Fls. 54 C. 1)**

(...) Examinado hoy 30 de enero de 2012 a las 11:30 horas en segundo reconocimiento médico legal (...) Conclusión: Mecanismo causal: Abrasivo (superficie áspera).

Incapacidad médico legal definitiva. Veinte (20) días. Secuelas médico legales: Deformidad física que afecta el cuerpo por lo descrito en el numeral 1, de carácter permanente”.

**- Historia clínica – ESE Hospital Departamental Santa Sofía de Caldas (Fls. 55 a 64 C. 1)**

“(...) José Edison Colorado Montoya.

(...) Observaciones: Politraumatismo en accidente de tránsito

(...) Motivo de consulta: Accidente de tránsito

(...) Ocupación: Técnico de alto cilindraje

Confiabilidad de la información: Buena.

Paciente que ingresa al servicio de urgencias de HDSSC traído por ambulancia de la cruz roja tras sufrir un accidente de tránsito. Relata que hacia las 20+25 mientras conducía por carretera su motocicleta a una velocidad de 35 – 40 Km/hora repentinamente sobre la vía observa separador de la misma que no advirtió previamente, frenó súbitamente y antes de impactar cae de la motocicleta sufriendo trauma en miembro inferior izquierdo inicialmente, posteriormente en otras localizaciones tras rodar una cantidad no especificada de metros sobre la carretera, niega trauma de cráneo o pérdida de la consciencia durante el evento, portaba casco. Espera en la vía la atención paramédica. Al ingreso refiere dolor en ambos tobillos. Ingresó con collar cervical tipo Philadelphia y tabla Miller.

(...)

Diagnóstico: Heridas múltiples del tobillo y del pie, contusión de rodilla, contusión de tobillo, contusión de codo, contusión de dedos de la mano sin daño en las uñas y contusión de otras partes de la muleca –sic- y de la mano”.

- Fotocopia de la licencia de tránsito del señor José Edison Colorado Montoya (Fl. 78 C. 1)

- **Respuesta del director territorial Caldas del INVÍAS (Fl. 81 a 84 C. 1)**

“(…) el proyecto vial Armenia – Pereira – Manizales, Autopsitas del Café, se encuentra bajo la modalidad de un contrato de concesión, en el presente caso del contrato No. 0113 de 1997, sus modificatorios y adicionales, el cual estuvo a cargo del Instituto Nacional de Vías, hasta el año 2003, ya que el gobierno nacional, a través de decreto 2056 de 24 de julio de 2003, modificó la estructura del Instituto Nacional de Vías, en su artículo primero dispuso (…)

En cumplimiento del decreto en comento, el Instituto Nacional de Vías, a través de la Dirección general de la entidad, profirió la resolución No. 003896 del tres (3) de octubre de 2003, por la cual se cede y subroga el contrato No. 0113 del 21 de abril de 1997 al Instituto nacional de Concesiones INCO (...).

De acuerdo a lo expuesto, no es competencia del Instituto Nacional de Vías, el manejo de la red vial, que se encuentra bajo la modalidad de un contrato de concesión, ya que de acuerdo a las disposiciones legales en cita, la única competente para el efecto, es la Agencia Nacional de Infraestructura.

(...)

El Sector Tres Puertas – La Manuela, que comprende desde el PR0+0000 hasta el PR 7+0100, se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Vías, en cuanto a su mantenimiento, conservación, señalización.

El Sector La Manuela – Estación Uribe, que comprende desde el PR 7+0100 hasta PR 23+800, en donde obviamente, se encuentra el PR20+406, objeto de su petición, pertenece al proyecto vial Armenia – Pereira – Manizales, concesión Autopista del Café, cuyo **contratista** es la firma Autopista del Café S.A. y cuyo **contratante**, conforme a lo anteriormente expuesto, es la Agencia nacional de Infraestructura, entidad ésta encargada de su mantenimiento, conservación y señalización. (...)

- **Resolución número 003896 de 03 de octubre de 2003 (Fls. 90 y 92 C. 1)**

*“Por la cual se cede y subroga el Contrato de No. 0113 del 21 de abril de 1997 al Instituto Nacional de Concesiones – INCO –”*

*(...)*

*Resuelve:*

*Artículo Primero: Ceder y subrogar al Instituto Nacional de Concesiones, a título gratuito el Contrato No. 0113 del 21 de abril de 1997 celebrado con el Concesionario Autopista del Café S.A. cuyo objeto es **REALIZAR POR EL SISTEMA DE CONCESIÓN LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DEFINITIVOS, LAS OBRAS DE REHABILITACIÓN Y DE CONSTRUCCIÓN, LA OPERACIÓN Y EL MANTENIMIENTNO Y LA PRESTACIÓN D ELOS SERVICIOS DEL PROYECTO VIAL ARMENIA – PEREIRA – MANIZALES***  
*(...)*

- **Contrato de Concesión No. 0113 (Fls. 136 a 141 C. 1).**

*“Objeto: realizar por el sistema de Concesión los estudios y diseños definitivos, las obras de rehabilitación y de construcción, la operación y el mantenimiento y la prestación de los servicios del proyecto vial Armenia – Pereira – Manizales.*

*(...)*

***Clausula Primera:*** *El Concesionario se obliga a ejecutar por el sistema de concesión, según lo establecido por el artículo 32, numeral 4º de la ley 80 de 1993, los estudios, diseños definitivos, las obras de rehabilitación y de construcción, la operación, el mantenimiento y la prestación de los servicios del proyecto vial Armenia – Pereira- Manizales (denominada en adelante Proyecto vial), y todas aquellas actividades necesarias para el adecuado funcionamiento de la obra y la prestación del servicio público.*

*(...)*

*l) Realizar los trabajos de conservación, reparación, mantenimiento, señalización y reconstrucción necesarios y mantener la vía en los niveles de servicio e índice de estado, de conformidad con lo establecido en la Cláusula Vigésima Quinta del presente Contrato. Lo anterior sin perjuicio de las situaciones de fuerza mayor o caso fortuito previsto en la Cláusula (...)*

*q) Indemnizar los perjuicios que en desarrollo del Contrato se causen por su culpa, a terceros y al Instituto.*

*(...)*

*u) En general todas las actividades necesarias para el diseño, construcción, rehabilitación, operación, entrega y mantenimiento de las obras en buen estado, de acuerdo con las condiciones, términos, alcances y obligaciones y la prestación de los servicios a su cargo, establecidos en el pliego, en el Acta que recoge los acuerdos de la Contratación directa y en este contrato.*

*(...)*

***Clausula vigésima Quinta. Conservación y mantenimiento de la carretera entregada en concesión.***

*Desde la suscripción del “Acta de iniciación de la Etapa en Construcción”, hasta la entrega final del proyecto vial durante el término del contrato, el Concesionario asume entera responsabilidad, y por su cuenta y riesgo, el mantenimiento, construcción, conservación, reparación, rehabilitación y reconstrucción de los tramos de carretera incluidos en la Concesión, la reparación y el cuidado de todas las obras incluidas en la misma; así como de los puentes, portones y estructuras. En el “Acta de entrega de la vía”, suscrita por las partes, se relacionará el estado de la vía y estructuras recibidas.*

*(...)*

*Así mismo, la señalización y el mantenimiento del tránsito por tramos a todo lo largo del proyecto vial son obligaciones a cargo del Concesionario quien será responsable por los perjuicios ocasionados a terceros o al Instituto por*

*falta de señalización, o por deficiencia de ella, o por cualquier otra causa originada en la culpa del Concesionario. La señalización temporal durante la etapa de construcción para la prevención de riesgos de los usuarios y personal que trabaja en las obras y la señalización informativa y preventiva del proyecto durante la etapa de operación, debe cumplir las estipulaciones y especificaciones del manual sobre dispositivos para el control del tránsito en las calles y carreteras, y de las resoluciones vigentes sobre la materia. La señalización existente se mantendrá por el Concesionario a partir del recibo de la vía con base en el respectivo inventario. En el acta de entrega de la vía a los niveles y exigencias previstas en el manual de Dispositivos para el Control de Tránsito en calles y carreteras”.*

**- Respuesta Requerimiento hecho por el Juzgado, y presentado por el apoderado de Autopistas del Café S.A. (Fls. 3 a 6 C. 6)**

*“(…) Para el día 24 de noviembre de 2011 el tramo comprendido entre el PR 7+100 al PR 23+800, sector de la Manuela – Estación Uribe, conforme se lee en su cláusula primera, formaba parte del alcance físico del mencionado contrato cuya copia simple se adjunta (...).*

*La vigilancia, supervisión y el control del contrato de concesión es permanentemente ejercida por la entidad concedente (El instituto) a través de su interventoría.*

*(…)*

*De conformidad con lo señalado por el literal s) de la cláusula sexta del contrato de concesión No. 0113 de 1997, las obligaciones relacionadas con la operación de la vía se contraen a las incluidas en el Reglamento de Operación de Carreteras Concesionadas (...)*”

**- Proceso de mantenimiento rutinario, programación y seguimiento de actividades semanales del grupo ODINSA S.A. Proyecto Vial Armenia – Pereira – Manizales. (Fls. 443 a 460 C: 1A)**

Obran las constancias de seguimiento en las vías, tramo específico Chinchiná - Yee (sic) – Manuela – Uribe – Jazmín Armenia.

Estas anotaciones refieren a un número de 18 actividades que describen lo que se realiza en las vías, y se aportan al parecer, de manera aleatoria entre los días 31 de octubre y 23 de diciembre de 2011, pero no se encuentra la del 24 de noviembre de ese año, que es la fecha del accidente. A continuación de citan los ítems:

1. *Rocería y limpieza de márgenes, taludes, retornos e intersecciones y separador de la vía (Incluye recolección de sobrantes.*
2. *Fumigación de zonas verdes y control de malezas.*
3. *Ramageo (Incluye retiro y disposición final de los sobrantes.*
4. *Barrido y limpieza de bermas y cunetas*
5. *Perfilado de bermas y cunetas.*
6. *Poda manual de taludes y muros en tierra armada*
7. *Revegetalización de taludes.*
8. *Limpieza general de vía incluye recolección de basuras sobrantes.*
9. *Limpieza de obras de drenajes, incluye encole, descole, cuerpo de obra y sumideros.*
10. *Limpieza de zanjas de coronación, canales y descoles.*
11. *Limpieza de señales verticales.*
12. *Limpieza de defensas metálicas y captafaros.*
13. *Conservación de señales verticales y defensas metálicas (Incluye reparación retiro y reubicación).*



14. Reparación de obras en concreto y/o construcción de obras de prección (SIC) o estabilización (trinchos, sacos en tierra).
15. Limpieza de estructuras (puentes, pontones, muros).
16. Limpieza de peajes.
17. Parcheo de pavimento.
18. Despeje y retiro de derrumbes.

### 5.1.2. Prueba testimonial

Se permite la Sala transcribir los siguientes apartes testimoniales, por ser de relevancia para el esclarecimiento de los problemas jurídicos planteados:

#### **Eddie H Mosquera. Subintendente.**

*“(...) En ese momento yo trabajaba en Manizales, en la Seccional de Tránsito (...) se acercó un carro y nos informó que una motocicleta se había accidentado unos kilómetros más abajo, de inmediato nos desplazamos a verificar el accidente cuando específicamente encontramos un accidente de tránsito de una motocicleta lo cual era conducida por el señor Edison Colorado, el cual se había accidentado con una de las vallas metálicas, separadoras de la autopista y esta se encontraba abiertas, estas las abrieron, los usuarios para pasar por el derrumbe estaba a un kilómetro más abajo, presumo entonces que los usuarios abrieron e irse en contravía por el carril o calzada, entonces se procedió a llamar a la ambulancia para que viniera atender al herido y ser trasladado al hospital más cercano de Manizales (...) los que alcanzo a recordar es que no había luz de farola, era de noche, no recuerdo la hora, no había iluminación artificial, nos tocó apoyarnos con la iluminación de las motocicletas y la camioneta de la policía, para así evitar otro accidente de tránsito (...) ese día no había ninguna señalización, porque según parece no hace mucho había pasado el derrumbe, la gente bajaba y se encontraba con el derrumbe de frente, posterior al accidente cuando estábamos allí, sí se tomaron medidas preventivas, pues cerraron la vía desde el retorno y metieron los vehículos en doble sentido por la otra calzada (...) la causal es la que codifiqué en el informe de accidente de tránsito sobre la posible, no recuerdo el número, son más 100 números, me ratifico que fue la que codifiqué en ese momento, la que puse en el informe de tránsito (...)”*

#### **Luz Morales Niño**

*“(...) Amiga de la madre del papá de Edison ... Ella me contó que el hijo de ella había tenido un accidente en la moto y que estaba mal de un tobillo y de la rodilla... Estuve en la casa de ella y yo lo veía a él enfermo, se había dañado la rodilla y el tobillo... No me comentó cómo fue el accidente, eso es lo que se había chocado en la moto en Tres Puertas pero yo no sé cómo fue... Él hacía carreras de eso de bicicletas y montaban patines ... Si sé que le dan muchos trofeos... Yo lo he visto por ahora es que el muchacho se queja mucho el tobillo y al ponerse los zapatos le duele mucho eso, no sé más... La señora sí sufrió mucho... Yo últimamente la visito mucho a ella, él ahora anda en esos esas motos arreglando motos, esas motos como de carreras, las motos que son grandes... Ella vive de lo que le da el hijo... Él siempre como desde los 19 años ha visto por ella... El niño siempre estaba pendiente de ella... Ahora sí trabajan las motos pero ya no monta en el patinete... como para ir a la casa si maneja moto actualmente ... Nadie más depende económicamente de él, no le he visto ni novia ni esposa... No le sé decir si se afectó económicamente no sé de eso... Cuenta que habían tenido trabajos, que se atrasaron en el arriendo (...)”*

#### **Juan Camilo Patiño Quintero**

*“(…) Álvaro, yo la conozco que es la mamá de José Edison, yo a José Edison lo conozco hace por ahí 8 años... La persona que nos ha hecho todo el mantenimiento de las motos, yo llevo 9 años manejando moto de alto cilindraje y es la persona que siempre nos ha hecho mantenimiento, adicional a eso, aparte de ser el mecánico de estas motos, es un amigo con el cual departimos, salimos y salimos en las rodadas con un club de motos... Iba con él al momento del accidente... Nosotros como club de alto cilindraje organizado, nosotros efectuamos salidas de rodadas nocturnas precisamente los días jueves entre 7 y 8 de la noche nos reunimos como grupo de amigos y salimos hacia algún lugar fuera de Manizales a comer... Eso fue como en agosto 2012... Nosotros salimos los jueves íbamos hacia el municipio de Chinchiná a comer o a un lugar aledaño, íbamos un promedio de 8 a diez motos... Momento que íbamos bajando por la doble calzada exactamente en el puente de La Estampilla yo iba detrás de Edison y yo ví que simplemente él salió volando, ahí me paré en el freno de la moto, cuando yo paré me dí cuenta por la zona de la que íbamos, tenía iluminación, toda la autopista .... pero ahí no, inmediatamente me acerqué a ver lo que había pasado cuando volteo a mirar fue que me di cuenta que en el recorrido entre Manizales y El peaje sobre todo en la autopista los separadores tienen como unos giros, unas vallas como para hacer giros en un momento que hay algún bloqueo de la vía... Estaba abierta la valla, eso no cuenta con buena visibilidad, reflectivas, un área que simplemente está pintada de amarillo y completamente abierta, estaba abierta, no estaba iluminada, no había, no estaba señalizada, iluminación normal de la autopista, no estaba encendida no estaba funcionando, .... Yo la dejé con las luces prendidas para que pudiera alumbrar y la pudieran ver y con las estacionarias que tiene para los carros que venían bajando ... Yo mismo hice la atención de Él y lo llevé a Santa Sofía ... Realmente no puedo darte una precisión sobre la velocidad, si puedo decir que íbamos algo despacio precisamente porque íbamos sin luz... Y el cambio que hay en el material de la vía, hay una vía que genera como un desagüe cuando está lloviendo y esta vía se vuelve muy lisa, nosotros realmente andamos incluso con medidas de prevención con el tema de la visibilidad que no es completa... Esa noche estaba seco no había neblina... El piso no estaba húmedo ... Yo iba en una bistro es una moto de turismo, la de Edison es una moto doble propósito, es una moto 650, sirve para destapada y pavimentada y todos íbamos a la misma velocidad... Realmente yo ando sin moto hace aproximadamente un año, tengo entendido que en el proceso de la actividad de él ha generado ciertas limitaciones, a él le gusta mucho el tema del patinaje el cual ha disminuido, tengo entendido que no ha vuelto a patinar... En este tiempo estamos muy distantes porque yo ya no tengo moto pero sí puedo decir que ha generado una limitación para él desempeñarse en sus actividades personales... Él tenía un taller de mecánica y él era el que se encargaba el proceso de mantenimiento... La causa del accidente por la apertura de la puerta y poca visibilización, porque yo solo cuando fui a ver qué había pasado encontré la puerta abierta, ni siquiera le llamaría valla ... no tenía señal desde que estuviera abierta ... Una persona muy feliz colaboradora, antes del accidente él era una persona muy colaboradora muy activa... Del accidente esas condiciones variaron... . Como es de uso continuo el recorrido tengo presente que es una vía de 40 kilómetros por hora pero en el momento del accidente no estaba iluminado como para uno tener claras las señales... la velocidad que llevábamos era poca no porque pensáramos que nos íbamos a encontrar algo de frente, sino que como yo le dije, estaba entrando unas aguas y a veces cuando eso pasa la vía la hace poner lisa, entonces hay que tener precaución... En el momento yo nunca pude entender por qué se cayó ... él iba como de segundo ... íbamos por el lado izquierdo al igual que yo ... En el club de motos hacemos capacitaciones con la secretaría de tránsito en manejo de motos ..., así como en el tema de señales ... Sí, esa moto está en buen estado y no podemos decir lo contrario porque él es el mecánico en nuestras motos... incluso el grupo de personas que había intentaron cerrar eso y no fueron capaces...esa palanca estaba abajo, como con seguro, bloqueada, no se podía mover sola (...)”*

*“(…) Lo conozco desde el año 2008 desde que tengo moto... él es mecánico, de los mejores... Y iba ahí ese día también... Íbamos en las motos, una vuelta por la autopista y después de pasar el puente de la Estampilla iba yo por el carril derecho, él iba por el carril izquierdo y después de una curva nos dimos cuenta fue cuando Colorado se accidentó ahí... Yo no me dí cuenta porque igual la parte derecha del carril la calzada tiene dos carriles, él iba por el carril izquierdo, está permitido... estaba oscura pues la autopista y cuando menos pensamos sentimos fue que Colorado ya iba por el suelo... Nos percatamos que estaba ya estaba abierta, salgo pues que uno nunca se imagina que va a pasar en una autopista... Ya estaba abierta ... ahí él se accidentó se abrió un tobillo... Él es el mecánico de un taller donde arreglan motos de alto cilindraje... Tiene ese taller todavía ... Actualmente es mecánico en el mismo taller... hacía otras actividades, él es muy deportista en ese sentido lo afectó mucho, patinaje también, bicicleta y con las motos también participaba porque él es especializado en el tema de exhibiciones ... para marcas reconocidas y eso no lo pudo seguir haciendo a nivel competitivo... Ya no puede competir por la lesión que sufrió en el tobillo, él ya no puede salir a patinar... Ese día íbamos muy despacio por ahí a 30 o a 40, lo único que no había luminosidad y la valla estaba abierta ... Fue muy sorpresivo ese día pasar por ahí ver esa valla-puerta abierta ... Después de una curva por ahí 50 metros más abajo de día se podía ver pero de noche no porque eso no tenía pintura reflectiva ni había luz en la autopista ... El motivo fue que esa puerta estaba totalmente abierta de la calzada ocupaba la mitad ... Ninguna señalización al respecto... De la personalidad... es otra persona en el sentido como de su estado de ánimo ... tenía una Suzuki SV 650... Claro estaba en buen estado siendo él el mejor mecánico ... Yo no había visto ese obstáculo ... Iba al lado ... Era una recta después de una curva ... Cuando digo que no había iluminación me refiero a que existiendo lámparas en esa autopista no estaban encendidas... No había iluminación artificial de la autopista .... Eso fue pasadas las 8 de la noche ... Después del accidente sí volví a manejar moto (…)”*

### **Vladimir Jaramillo Montilla**

*“(…) Estoy haciendo el técnico en sistemas de motos de alto cilindraje... Trabajo independiente con motocicletas... Tengo entendido que el hecho se dio en la Autopista del Café por mala señalización y que él tuvo que hacer una maniobra para evitar fallecer en el accidente ... No iba yo, pero ellos me comentaron porque somos un grupo de amigos ... Una lesión que es como muy persistente, que una lesión en el tobillo derecho, que vamos a practicar cualquier deporte, él se quejaba mucho que no podía hacerlo si se ponía los patines no se lo aguantaba, se empezó a decaer mucho en su estado de ánimo, empezamos a llamarlo para campeonatos o cualquier cosa pero ya no podía... Hacíamos también ciclo montañismo ... Él tenía su taller ... El taller no lo atendió nadie ... Sé que Estrella es ama de casa ... dependía de Edison ... la moto quedó hecha trizas ... Ver que no podía practicar deportes empezó a estresarse, empezó anímicamente a sentirse mal, cómo que empezó a preocuparse por eso... Eso persiste... Porque a pesar de que ya no hacemos deporte es una persona que frecuento, somos muy buenos amigos entonces cada rato estamos invitándolo a que haga cosas, a que salga con nosotros, a que practique, pero él sabe que como no lo va a poder hacer bien no se anima... Desplazarse, él se desplaza, pero no puede practicar un deporte ... por eso su estado de ánimo mantiene decaído ... Esos deportes los practicamos una frecuencia de dos a tres veces entre semana y los fines de semana sin falta (…)”*

### **Jorman Felipe Torres Ospina**

*“(…) A José Edison lo conozco hace por ahí 10 años porque lo conocí patinando... Él tuvo un accidente en su moto, creo que yendo para Pereira... conocimiento, porque en el grupo de los patinadores nos damos cuenta... la única lesión que tengo clara, fue la del tobillo, la lesión como más brava que tuvo ... Solo me doy cuenta cuando me veo con él, como el dolor cuando patina... había trabajado en el*

*campo del arreglo de motos... Lo que yo veo es en el momento de patinar o alguna actividad física, como que no se puede poner los patines, no puede hacer actividad física porque le duele mucho el pie ... En la actualidad no sé si puede hacer la totalidad, pero del patinaje que era la actividad que más hacía ya no las puede hacer, incluso él ha cambiado de marcas muchas veces de los patines y no se le acomoda ninguna ..., él intenta patinar pero ya no es capaz... Patinaje y ciclismo... En patines si llegó a competir ... si lo afecta directamente por la movilidad que tienen en el pie y por la falta del ejercicio... El estado de ánimo de él es como muy diferente, como impotencia de no poder hacer ejercicio... él arregla motos de alto cilindraje ... cambió mucho porque nos reíamos mucho patinando y ya no, él mejor se retira ya no quiere estar en un lugar al que no pertenece tanto ... físicamente tenía más capacidades físicas porque teníamos grupos de alto nivel y él ahora ya no lo hace, se retira, mejor dicho ni asiste... Competitivo? claro él se retiró completamente, él lo ha intentado muchas veces, pero físicamente no puede... Tiene una afectación en el pie, como que le talla, no puede no lo deja ... Antes de ese accidente no había presentado algo tan grave, no se le presentaba eso ... Yo no sé exactamente qué es lo que tiene en el pie, pero él cuando patina le duele se pone los patines y al momentico ya no es capaz (...)"*

### **Marta Inés Osorio Ramírez**

*"(...) Conozco desde hace unos seis o siete años porque fueron vecinos... Pasó y me contó que le dijo se le había accidentado ... cómo profesión, mecánico de motos de alto cilindraje y era deportista de bicicleta, de patinaje... Él estuvo incapacitado... Ella es ama de casa y hace costuritas ... él actualmente es mecánico de motos de alto cilindraje... El competía en Moto y en bicicleta, pero esas presentaciones ya no los pudo hacer, andaba en competencias de patinaje y ya no se puede poner los patines que porque le duele el tobillo... Vive muy triste, muy angustiada por la depresión ... se alejó de los amigos y alejó de todo el mundo, ya ni siquiera vive con ella... Era una mujer muy alegre normal muy contenta, Ya pues ella es muy triste porque me imagino que al ver a su hijo que se amargó, ella vive muy encerrada ya no sale casi ... La visito a ella semanalmente y hablamos mucho por teléfono ... Ya muy triste porque al ver que su hijo no puede competir y al verle esa amargura pues ella también se amarga, se pone triste claro... Él antes andaba bien y hacía sus deportes normal. Yo lo conocí antes del accidente, hacía sus deportes normales ...sé que está el dolor en la pierna y en el tobillo, el tobillo le quedó como deforme ... Desde la fecha del accidente él estuvo en la casa con la mamá, que no podía salir se tenía que ir a terapias, luego ya no podía seguir su vida normal como deportista(...)"*

### **Ingeniero Fabio Ernesto Pérez Chaparro. Director técnico y de gestión contractual de Autopistas del Café.**

*"(...) Conozco de un accidente que ocurrió en el 2011, en noviembre, un motociclista en horas de la noche que iba a alta velocidad se encuentra contra un obstáculo que en ese momento está al lado y ahí se produce el accidente descrito ... En el sector había instalado una compuerta la cual solo puede ser manejada, manipulada por el personal de la Concesión, abierta por terceros y se considera como un obstáculo que se presentaba en ese instante en la vía, ... En ese instante alguien abrió la compuerta y la dejó abierta ... la instalación de estas compuertas, se instalaron en el separador como medida para garantizar la continuidad del tráfico vehicular teniendo en cuenta que el tramo Chinchiná Manizales es un tramo que sufre de muchos derrumbes y obstaculiza la vía tapándola totalmente, entonces estas compuertas son necesarias para poder habilitar la otra calzada en doble sentido y así permitir el flujo vehicular en ambos sentidos ... El mantenimiento de la vía está a cargo de Autopistas del Café ... comprende las labores de rocería y limpieza, señalización vertical, señalización horizontal, de retiro de derrumbes ... inspectores de tráfico que hacen recorridos permanentemente en la vía las 24*

horas del día para verificar el estado del corredor y reportar cualquier novedad que se encuentre durante su desplazamiento ... las puertas siempre están cerradas con candados, las únicas personas que pueden manipular o abrir estas compuertas son el personal autorizado de la Concesión, por lo que fue violentada y abierta esta compuerta ... El personal de inspección si ve que la compuerta está abierta avisa o algo, pero durante esa inspección no se advirtió ningún obstáculo en la vía en ese momento ... inspectores hacen recorridos constantes, chequean La Uribe, se devuelven, van a la Manuela ... La iluminación de la vía no le corresponde a la Concesión, le corresponde a los municipios ... la Concesión tiene 270 km de vía ... Dentro del alcance no está contemplado tener personal constante cada kilómetro, cada hora, está contemplado es la inspección de la vía mediante inspectores de tráfico que hacen recorridos a lo largo de la vía durante 24 horas del día, los cuales son los encargados de reportar cualquier anomalía que se presente en el trayecto durante su desplazamiento ... Los usuarios de la vía reportan al centro de control de la Concesión cualquier eventualidad .... mediante las líneas de teléfono que están habilitadas gratuitas para este efecto, además los inspectores reportan a la concesión cualquier eventualidad que se presente ... En el 2003 dejó de ser Invías ... La ampliación de la doble calzada fue concluida .... las obras que hacen parte del contrato de concesión fueron terminadas en un acta de terminación en la etapa de construcción en febrero de 2009 ... Estas obras de ampliación en este sector donde estaba la compuerta fueron iniciadas, de acuerdo al acta de inicio en el año de 1998, y fueron las primeras obras que se ejecutaron en la Concesión ... Funciones de la interventoría son: vigilar, supervisar, controlar que se cumpla con las obligaciones establecidas en el contrato de concesión para la etapa de operación... Están requerimientos por parte de la interventoría en ese momento respecto al instante de la vía... zona muy sensible a presentar derrumbe, sobre todos en las temporadas invernales y se presentan derrumbes en esta zona... En este sitio específico no ... La señalización que se encuentra en la vida obedece a la señalización de acuerdo al manual del Invías para este tipo de carreteras con esas especificaciones técnicas, de acuerdo al manual no se requiere de ninguna señalización que diga que hay una compuerta abierta, teniendo en cuenta que es un obstáculo que no fue producido por el diseño de la vida o la operación de la vía, es algo eventual ... Estas puertas deben estar cerradas siempre, las compuertas siempre deben estar cerradas bajo candado y las únicas personas autorizadas para hacer su apertura es el personal de la concesión ... Reportado alguna eventualidad es la vía, la obligación del concesionario es desplazarse inmediatamente al sitio para tomar las acciones a que haya lugar ... En la parte que dice demarcación del informe de tránsito, demarcación hace referencia a la existencia de señalización horizontal línea de borde y línea de carril, hace referencia la señalización horizontal... (Se pone de presente croquis folio 49) de acuerdo al croquis presentado en el informe, nota que hay una huella de frenado de 8.40 m antes de colisionar con la compuerta, lo que puedo decir del tema es que con una huella de arrastre de 8.40 es evidente que además de que el vehículo tipo motocicleta que iba por el carril izquierdo el cual no es el autorizado para que transita este tipo de vehículos, iba una velocidad superior a la indicada en esta vía, la velocidad autorizada en esta vías es de 40 km por hora, voy a 40 kilómetros por hora, tengo una distancia de visibilidad suficiente para detectar cualquier obstáculo, oportunidad de reaccionar, frenar a esa velocidad y no generar una huella de arrastre para no colisionar con el obstáculo... En este croquis el trayecto es en recta, es tangente, tangente es recto ... Es posible que un tercero hubiera violentado con alguna herramienta para poder romper el candado que siempre tienen estas compuertas... no reportaron ninguna anomalía en ese sitio... La interventoría era Carlos Jiménez Estudios S.A.... se instalan candados en la compuerta de alta seguridad, pueden ser violentados con una herramienta especial ... La interventoría en su periodo de actividades ... reportó todas las anomalías en sus informes mensuales y específicamente en este sitio no se reportó un evento que fuera imputable ... Desempeñaba el cargo de subdirector técnico ... Con relación al sitio de los hechos, la iluminación de la operación, el mantenimiento de esta infraestructura está a cargo del municipio de Manizales... No me consta el paradero de ese candado ... en el Contrato de concesión no está la vigilancia de la iluminación... Había iluminación

en el sitio...La iluminación la diseñan para que se pueda permitir una iluminación continua durante el trayecto (...)

**Diego Fernando Díaz Jiménez. Ingeniero Civil. Director de Mantenimiento rutinario de Autopistas del Café.**

- *“(...) mantenimiento rutinario, rocería de zonas verdes, (...) limpieza, reparaciones menores (...) El sector está comprendido por una doble calzada que tenía un separador central que tiene una geometría y una topografía bastante montañosa, con curvas pronunciadas en varios tramos... Autopistas del Café cuenta con dos áreas que es el mantenimiento rutinario y operación de la vía, operaciones se encarga de atender accidentes varados en la vía, digamos en el evento que sean los usuarios los mismos accidentados, la policía de carreteras informa al centro de control operacional o a los peajes de la existencia de un accidente en la vía... Área de mantenimiento: tenemos unos inspectores viales y unas cuadrillas que hacen las actividades que le mencioné, cuando hay una emergencia como derrumbes o árboles en la vía, en el centro de operaciones que reciben la notificación nos llaman a cualquier hora del día para enviar personal a atender la emergencia o la eventualidad ... Se hace todos los días, en el caso de mantenimiento rutinario tenemos una inspección que está todo el día ... Operaciones: tres turnos de inspectores las 24 horas, y hace los recorridos en los horarios que el inspector de mantenimiento les diga ... Cuadrillas: mínimo, mínimo, pueden pasar dos veces al día las cuadrillas, los inspectores de mantenimiento mínimo, dos veces al día, y el inspector de tráfico hace tres recorridos: uno en la mañana, uno en la tarde y en la noche; lo mínimo, porque si hay alguna eventualidad pues tienen que volver a subir al recorrido... En el momento del accidente, unos momentos antes, había caído un derrumbe más abajo del accidente, nos dimos cuenta por el derrumbe, nos llamaron ... mandamos al inspector a mirar el derrumbe, de ahí se desprende que nos demos cuenta también que hubo un problema con una compuerta que en ningún momento se había dado la orden de que se abra ... La verdad es que está compuerta la tuvo que haber abierto personas ajenas a la concesión, quizás por la inmensidad del derrumbe algunos vehículos que estuvieran en el sector violentaron la compuerta ... Obviamente en el momento del recorrido no están abiertas ... No son fácil de abrirse, tendría que tener la llave del candado o una cizalla que es algo ya brusco ... En el momento del accidente no me dí cuenta que la compuerta está abierta, después nos dimos cuenta de que un accidente ... Yo tengo entendido que siempre que hemos atendido emergencia en el sector se maneja iluminación hasta la 1 de la mañana, ... Iluminación, dejo claro que no es Autopistas del Café, eso es alumbrado público ... Directamente en el área de mantenimiento rutinario le hacemos limpieza general a la vía, limpieza de los separadores, limpieza de las compuertas que hacen parte de los separadores, dentro de las cuales se hace un registro de las actividades generales y sí, tenemos un registro de más o menos un mes antes y un mes después ... En estos registros tenemos las 18 actividades básicas que se hacen ... SR que se refiere a señales reglamentarias, SP significan señales preventivas y SI que son señales informativas ... En esta zona de curvas no se puede poner señalización con tan cerca porque lo que vamos a hacer es no verlas, no notarlas ... En el momento que se genera la necesidad de abrir una portada se señala pero como no la abrimos, digamos nosotros, las señales son reflectivas se advierten obstáculos en la vía, pero si es si nosotros hubiéramos abierto la compuerta se hubiera señalado porque había la necesidad o si hubiese puesto personal en el sitio para hacer “pare y siga” de ser necesario; pero como no se presentó esta eventualidad de que nosotros no abrimos la compuerta sino un tercero, pues no se pudo hacer esa situación ... En el sitio revisando el punto específico, dónde se encuentra esa portada, si una*

*persona se desplaza 40 km/h respetando las señales de tránsito que hay en el sitio yo creería que sí debería tener una visibilidad apropiada y unos buenos momentos de reacción para poder esquivar el obstáculo en la vía ... Tengo entendido que la iluminación no es una obligación del concesionario ... cuentan, digo, que la causa del accidente fue la portada que estaba abierta, por los informes que leí de las otras áreas ...".*

### **5.1.3. Interrogatorio de parte**

**José Edison Colorado Montoya.** Técnico para motocicletas de alto cilindraje.

*"(...) En esa curva no había señales de velocidad pero nosotros siempre manejamos una velocidad crucero, promedios entre 30 y 40 kilómetros por hora cuando vamos en grupo ...en ese momento yo tenía el Sisben ... La fisioterapia sí la hice ... La vía no tenía luz en el momento que tuve el accidente, la valla , estaba sin señalizaciones, de nada, no tenía reflectivos, no había una persona señalizando ... Arrancamos un grupito de amigos como todos los jueves tenemos rodada de los moteros de Manizales, siempre bajamos a los mismos sitios fuera de la ciudad ... Íbamos bajando y nos encontramos con que la vía en esa parte no tenía iluminación ... Bajamos antes nosotros suave porque como estamos empezando trayecto las llantas mientras calienta y todo andamos suave... Cuando salimos en un grupo de moteros siempre tenemos unas reglas de manejo, unos a la derecha y unos a la izquierda, cosa que si una persona frena o algo, tengan capacidad de reaccionar los que iban atrás, yo era el único que iba a ese lado, cuando estaba saliendo de la curva me encontré con la valla, en ese momento la reacción mía fue frenar, con suerte que pasé por debajo de la valla y no me choqué contra ella ... En ese momento el tobillo dió contra la valla y se abrió ... Ya llegó la ambulancia me recogió ... Yo me dedicaba a motocicletas, técnico de alto cilindraje y hacía exhibiciones para Suzuki en ese momento ... Ellos me pagaban con llantas o viáticos ... Tenía un local en la carrera 22 en el edificio La Paz ... Yo tengo un hermano que me colaboraba mucho con eso ... Yo no pude volver a patinar, ese era mi deporte favorito desde los 11 años ... Ya lo estaba practicando a nivel competitivo ... Saber que salía con mis amigos a patinar, pues me sentía muy frustrado porque yo ya no podía patinar, el nivel no era el mismo con mi grupo de amigos y no poder competir demostrar lo que antes podía hacer ... Pronto ...tuve mucho desánimo y a causa de muchas cosas, incluyendo eso, llegué a tener como roces con mi madre, entonces como que ya quería alejarme de todo, ya no salía como antes ... A mí no me provoca salir a ningún lado a veces ... Yo intento ser lo más feliz posible pero el nivel competitivo mío se perdió ... Yo nada más, mis hermanos a veces colaboraban con facturas (...)" .*

### **5.2. De lo que se encuentra probado con relación al accidente sufrido por el demandante.**

De las pruebas documentales y testimoniales que reposan dentro del proceso se encuentra acreditado lo siguiente:

- El día 24 de noviembre de 2011, siendo aproximadamente las ocho de la noche, el señor José Edison Colorado Montoya tuvo un accidente al conducir su motocicleta en el sector Tres Puertas - Puente La Libertad 20+406.
- El accidente consistió en una caída de la motocicleta ante la presencia de una compuerta de separador que se encontraba abierta al lado izquierdo de la vía por la cual transitaba.
- Las características del lugar, según el Informe Policial de accidente que se llevó a cabo a las 21:00 horas de ese día, era una recta de dos

carriles en asfalto, condiciones secas, con mala iluminación artificial, y sin señalización.

- La hipótesis del accidente según el informe mencionado, fue obstáculos en la vía.
- Del testimonio rendido por el agente Eddie H. Mosquera, Subintendente, quien atendió el accidente ocurrido, se resaltan las afirmaciones realizadas por éste en torno a que, el demandante se accidentó con una de las vallas metálicas separadoras de la autopista, la cual se encontraba abierta; sostiene que no había luz de farola, que era de noche, que no había iluminación artificial, y que le tocó apoyarse de la iluminación de las motocicletas y la camioneta de la policía, para evitar otro accidente de tránsito. También dice que no había ninguna señalización.
- Las versiones de los testigos del accidente son coincidentes al referir que varias motos transitaban por la vía siendo aproximadamente las 8:00 de la noche, cuando el ahora demandante se cayó de la moto ante el encuentro de una compuerta abierta del separador al transitar por el carril izquierdo de ésta; que iban a una velocidad entre 30 y 40 kilómetros por hora, cuando escuchan el impacto, miran y es su compañero José Edison Colorado. Y refieren que no había ni iluminación ni señalización, ni personal advirtiéndolo de la compuerta, ni la misma tenía pintura reflectiva o alguna característica que la hiciera visible.
- De los testimonios rendidos por los Ingenieros Fabio Ernesto Pérez y Diego Fernando Díaz Jiménez queda claro que la compuerta descrita contra la cual se chocó el demandante, hace parte integral del separador vial; y que, la finalidad de esas compuertas, es poder habilitar el otro carril en caso de que sea necesario.
- Ambos testigos coinciden en afirmar que la mencionada compuerta solo puede ser manipulada por personal de la concesión, que tiene unos candados grandes que únicamente se abren con su respectiva llave, o violentados con cizalla; y refieren que no hay documentación de ese hecho, ni hay pruebas del candado violentado.
- Los testigos coinciden en afirmar que varias personas que se hicieron presentes en el accidente, intentaron cerrar esa compuerta para evitar otros accidentes, pero que no fue posible.
- Del Informe médico legal de lesiones no fatales del 28 de noviembre de 2011, es decir, 4 días después del accidente, se desprende que el demandante presentaba en ese momento abrasiones en el codo derecho, y en la muñeca derecha; excoriaciones en el antebrazo izquierdo; abrasiones profundas en la rodilla izquierda; y abrasión profunda de en el pie izquierdo y en el tobillo derecho.
- Se determina en ese momento una incapacidad médico legal provisional de 20 días.
- En el segundo informe médico legal de lesiones no fatales del 30 de enero de 2012, dos meses después del accidente, se da una incapacidad médico legal definitiva de 20 días; y se dejan como secuelas médico legales *“Deformidad física que afecta el cuerpo por lo descrito en el numeral 1, de carácter permanente.”*, la cual consiste en cicatriz hiper pigmentada e hipertrófica de 5x2 cm en el cuello del pie izquierdo.



- También refiere cicatrices recientes no notorias en cara lateral del tobillo derecho y codo derecho, abrasiones recientes en la palma de ambas manos, y en rodilla izquierda no relacionadas con las heridas investigadas; dejando claro que, la secuela médico legal es por la cicatriz presentada en accidente, ubicada en el cuello del pie izquierdo.
- Los testimonios de la parte demandante son coincidentes en afirmar que el señor José Edison Colorado practicaba deportes a nivel competitivo como el patinaje y el ciclismo, que era un reconocido mecánico de motos de alto cilindraje; y que, posterior a la ocurrencia del accidente no pudo practicar más el patinaje, que le causaba molestias físicas y emocionalmente estaba menguado, pues extrañaba las competencias, y se fue alejando del grupo de amigos que practicaban dichos deportes.
- El mismo demandante en interrogatorio de parte, da cuenta de las condiciones de ocurrencia del accidente, las cuales son coincidentes con las versiones de los testigos y los informes de policía; y expone que, luego del accidente no volvió a ser el mismo en cuanto a su vida social y a la práctica de patinaje a nivel competitivo, debido a que no pudo volver a desempeñarse en ese campo por la lesión padecida en su pie.

### **¿Cuál fue la causa probada del accidente ocurrido al señor José Edison Colorado Montoya el día 24 de noviembre de 2011?**

Al revisar cuidadosamente las pruebas que obran dentro del proceso, tanto las documentales como las testimoniales, lo primero que se advierte es que no se encuentran contradicciones, es más, hay coincidencia entre las versiones rendidas por los testigos, por el interrogado, en los documentos aportados e informes del accidente a saber:

- El señor José Edison Colorado se cayó de la moto cuando se encontró sorpresivamente con una compuerta que estaba abierta, la cual hacía parte integral del separador de la vía por la cual se desplazaba, pasando por debajo de la misma y la golpeó con el tobillo.
- Dicha compuerta solo debe ser abierta por personal de la concesión, y se accede a ella mediante candado con llave, o violencia sobre el mismo.
- La compuerta que originó la caída del ahora demandante no tenía señalización, demarcación, pintura, ni había personal advirtiendo de su apertura.
- Con relación a la iluminación del lugar del accidente había falta de ésta; pues según el documento informe del policía era mala; y afirmaron los testigos quienes iban con el demandante en el momento del accidente, que no había nada de iluminación; el testimonio del sub intendente Edie H.(SIC) Mosquera, quien realizó el documento de informe del accidente, afirmó que al llegar al sitio no había iluminación, por lo que se tuvieron que apoyar con las luces de las motocicletas del lugar, y con las luces de la camioneta de la policía, para evitar un accidente.
- En las declaraciones rendidas por los ingenieros Fabio Ernesto Pérez y Diego Fernando Díaz Jiménez, éstos afirman que la parte de

iluminación de las vías no era obligación ni de la concesión autopistas del Café ni de la ANI, sino que era responsabilidad del municipio suscribir un contrato para tales fines.

- Ni en el contrato de concesión, ni en las guías de mantenimiento y seguimiento de las actividades semanales del grupo ODINSA S.A. se encuentra nada relacionado con la iluminación de la vía.
- El señor José Edison Colorado transitaba por el carril izquierdo de la vía, lugar en donde justamente se encontraba la compuerta abierta. El tránsito por dicho carril fue citado por el propio demandante, consta en el croquis, el informe del accidente y en los testimonios rendidos por sus compañeros de "rodada" de esa noche.

De lo expuesto puede decirse que la causa del accidente ocurrido al señor José Edison Colorado no fue una sola, sino que concurrieron varias situaciones como que la compuerta estaba abierta sin ninguna señalización que indicara que estaba allí, la vía en ese lugar estaba sin iluminación artificial; y precisamente aquél, transitaba por el carril izquierdo donde estaba la compuerta abierta.

Así pues, mal haría esta Sala al decir que el accidente se produjo únicamente por la compuerta abierta, pues si se hubiese contado con una buena iluminación, el conductor de la motocicleta bien pudo verla; incluso, él mismo en la demanda, cita la falta de iluminación como una de las fallas en el presente asunto.

Se suma a lo anterior, el hecho que si la compuerta estuviese pintada, tuviera algún color reflectivo también hubiera podido ser advertida por los vehículos que transitaran en horas de la noche; y todo sumado a que el conductor iba por el lado izquierdo, y no por el derecho, lo que se unió ocasionando el accidente que se cuestiona en este asunto.

### **¿Se encuentra demostrado quién fue el responsable de abrir la compuerta contra la cual chocó el demandante?**

En los testimonios rendidos por los ingenieros Fabio Ernesto Pérez y Diego Fernando Díaz Jiménez, éstos afirman, que no fueron los trabajadores de las entidades demandadas las que abrieron o manipularon la compuerta contra la cual chocó el demandante; no obstante, también ellos afirmaron que la misma no puede ser manipulada por ajenos a la concesión, que tenía un mecanismo de candado y solo se abría con su llave, o violentándolo.

Las dos afirmaciones resultan ser contradictorias, sin embargo en la audiencia de testimonios se indaga si ¿el día del accidente se comprobó que el candado fue violentado, si había registros del mismo, o si se documentó ese hecho con algún seguimiento?; y la respuesta a todo ello fue negativa.

Así las cosas, pese a las afirmaciones que dicen que probablemente la compuerta fue abierta por terceros, lo cual corresponde a meras especulaciones o hipótesis no probadas; no obra en el proceso prueba alguna que dé cuenta que la compuerta fue violentada, ni que fue abierta por

un tercero; y si bien es cierto, tampoco se acepta haber sido manipulada por uno de los demandados, lo cierto es que, dicha compuerta hace parte de la estructura del separador vial, por tanto, un elemento de la vía, el cual debía ser objeto de revisión y mantenimiento.

También se advierte que en los testimonios de los ingenieros se hace alusión a unas revisiones de la vía y su estado, las cuales se hacían de manera permanente durante mínimo 2 o 3 veces al día, en las que se debía hacer reportes de las anomalías sobre la misma, sin que se haya encontrado alguna anotación o reporte de esa situación. De manera que, para esta Sala si bien es una negación indefinida de las demandadas respecto a haber abierto la compuerta por su parte, también lo es, el hecho de que haciendo ese elemento parte de la vía, y tomándose esa apertura de compuerta por un tercero como una irregularidad, eventualidad, e incluso, si fue forzada, sería un daño a un elemento de la vía; pese a lo cual no hay documentación, denuncia, seguimiento, custodia, ni ninguna prueba que dé cuenta de ello. Y, aún en el caso hipotético que se dijera que sí fue abierta por un tercero, eso obedece igualmente a una falta de previsión, mantenimiento o vigilancia respecto de un elemento de esta naturaleza.

### **¿Cuáles son las fallas en el servicio en las cuales incurrieron las demandadas Agencia Nacional de Infraestructura y Autopistas del Café S.A.?**

Para esclarecer este problema jurídico es necesario determinar la propiedad de la vía en la cual ocurrió el accidente, y las entidades a cargo de su mantenimiento, señalización e iluminación.

Se discute el hecho de que la vía en la que ocurrieron los hechos fue entregada en concesión a la sociedad Autopistas del Café, y dicho contrato fue cedido y subrogado al INCO, ahora ANI.

Mediante la resolución número 003896 de 03 de octubre de 2003, se cede y subroga el Contrato de No. 0113 del 21 de abril de 1997 al Instituto Nacional de Concesiones – INCO –, ahora ANI; y en el contrato No. 0113, cuyo objeto es *“realizar por el sistema de Concesión los estudios y diseños definitivos, las obras de rehabilitación y de construcción, la operación y el mantenimiento y la prestación de los servicios del proyecto vial Armenia – Pereira – Manizales.”*, se advierte en las cláusulas de obligaciones, la de *“l) Realizar los trabajos de conservación, reparación, mantenimiento, señalización y reconstrucción necesarios y mantener la vía en los niveles de servicio e índice de estado, de conformidad con lo establecido en la Cláusula Vigésima Quinta del presente Contrato”*, así como en el literal l) de la cláusula sexta se lee: *“Realizar los trabajos de conservación, reparación, **mantenimiento, señalización y reconstrucción necesarios y mantener la vía en los niveles de servicio e índice de estado**, de conformidad con lo establecido en la Cláusula Vigésima Quinta del presente Contrato. Lo anterior sin perjuicio de las situaciones de fuerza mayor o caso fortuito previsto en la Cláusula Vigésima Séptima.”*, concordante con su cláusula vigésima quinta, que dispone que *“la señalización y el mantenimiento del tránsito por tramos a todo lo largo del Proyecto vial son obligaciones a cargo”*

del CONCESIONARIO quien será responsable por los perjuicios ocasionados a terceros o al INSTITUTO por falta de señalización, o por deficiencia en ella, o por cualquier otra causa originada en la culpa del CONCESIONARIO.” (Subraya la Sala).

De lo expuesto queda claro que la entidad a la cual le corresponde la señalización de la vía en donde se accidentó el señor José Edison Colorado, en virtud de la administración de la misma, es Autopistas del Café S.A., con ocasión del contrato de concesión Nro. 0113 del 21 de abril de 1997 suscrito entre el INVIAS y la sociedad Autopistas del Café S.A. el cual fue cedido al INCO, ahora ANI, quien a su vez, tenía la obligación de ejercer las acciones y actividades necesarias para garantizar la oportuna e idónea ejecución de la concesión.

Ahora bien, considera la Sala precisar los alcances de la concesión, y determinar si esa relación contractual libera o no a las autoridades del deber que les asiste de ejercer las funciones de supervisión correspondientes, o de cumplir las obligaciones constitucionales y legales a su cargo para la protección de la vida e integridad de los habitantes; lo cual a juicio de esta Sala no exime las autoridades del cumplimiento de dichos deberes constitucionales y legales.

En tal sentido, el Consejo de Estado<sup>6</sup> consideró:

“Responsabilidad del Estado por accidentes de tránsito ocurridos en vías dadas en concesión. Frente a la responsabilidad extracontractual deriva del contrato estatal, la jurisprudencia ha sostenido que se le puede imputar el daño al Estado, con fundamento en que cuando la administración contrata una obra pública es como si ella la ejecutara directamente. Además, es la dueña de la obra, porque afecta el patrimonio público y su realización obedece a razones del servicio público. Los pactos de indemnidad que celebre la entidad pública con el contratista, con el fin de exonerar de responsabilidad extracontractual frente a terceros por la ejecución del contrato, no son oponibles, pues esa entidad es la responsable de la obra. Aunque el contratista no se convierte en agente de la administración ni en su funcionario, es ella misma la actúa y por ende su responsabilidad es directa. A juicio de la Sala es posible de demandar tanto al Estado como al contratista, con fundamento en la regla de la solidaridad del artículo 2344 del Código Civil, pues el primero es el propietario de la obra y, el segundo, el ejecutor de la misma por cuenta de aquel, de manera que concurren ambos a la causación del daño.

La Ley 80 de 1993, en el artículo 32, definió el contrato de concesión como aquel que celebran las entidades estatales con el fin de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión de un servicio público o la construcción, explotación o conservación de una obra o bien destinados al servicio o uso público. En ambos casos, el contrato comprende las actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio, siempre por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad estatal. La entidad pública y el concesionario, en virtud de la solidaridad del artículo 2344 del Código Civil, son responsables de los daños que se

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sb Sección C. Sentencia de 15 de julio de 2020. CP. Dr. Guillermo Sánchez Luque. Rad. 08001233100019990207301(43490)

produzcan a terceros por la prestación, operación, explotación, organización o gestión de un servicio público o por la construcción, explotación o conservación de una obra o bien destinados al servicio o uso público. Por ello, la responsabilidad extracontractual derivada de la existencia del contrato de concesión se extiende no solo a los daños que se causen en fases de construcción, sino que también se aplica a las omisiones en que incurra el concesionario frente al mantenimiento de las vías y su señalización y que comprometan la vida y la seguridad de las personas que transitan en la carreteras cuya operación fue asignada mediante este contrato". (Subraya la Sala).

Sumado a lo anterior, una de las características o elementos del contrato de concesión, es que la entidad pública mantiene durante la ejecución del contrato la inspección, vigilancia y control de la labor a ejecutar por parte del concesionario<sup>7</sup>.

De lo expuesto, queda claro que, pese a que Autopistas del Café S.A. sea una persona jurídica de derecho privado, le puede ser imputada responsabilidad administrativa en su condición de concesionario, toda vez que asume la calidad de colaborador de la administración en el cumplimiento de los fines estatales, para la continua y eficiente prestación de los servicios públicos o la debida ejecución de las obras públicas, en este caso, del mantenimiento y administración de una vía de carácter nacional.

Así mismo, debe decirse con relación a la ANI, que mediante el Decreto número 4165 del 3 de noviembre de 2011 se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones –INCO” y, pasando a ser la Agencia Nacional Estatal, denominada Agencia Nacional de Infraestructura – ANI –, y el accidente ocurrido en este caso, se presentó en una vía nacional mediando un contrato de concesión cedido a la ahora ANI, entidad que continúa con la obligación de ejercer las acciones y actividades necesarias para garantizar la oportuna e idónea ejecución de la concesión; y de acuerdo con la jurisprudencia en mención, la entidad pública y el concesionario, en virtud de la solidaridad del artículo 2344 del Código Civil, son responsables de los daños que se produzcan a terceros por la prestación, operación, explotación, organización o gestión de un servicio público, así como por la conservación de la obra extendiéndose la responsabilidad extracontractual derivada de un contrato de concesión a las omisiones en que incurra el concesionario frente al mantenimiento de las vías y su señalización y que comprometan la vida y la seguridad de las personas que transitan en la carreteras cuya operación fue

---

<sup>7</sup>En la sentencia C-068 de 2009, la H. Corte Constitucional sostuvo en relación con el contrato de concesión: “La Corte Constitucional y el Consejo de Estado han extraído en sus pronunciamientos los elementos o características de la figura, así: (i) implica una convención entre un ente estatal, concedente, y otra persona, el concesionario; (ii) la entidad estatal otorga a un particular la operación, explotación, gestión, total o parcial de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra pública; (iii) puede acudir a ella también para la explotación de bienes del Estado o para el desarrollo de actividades necesarias para la prestación de un servicio; (iv) la entidad pública mantiene durante la ejecución del contrato la inspección, vigilancia y control de la labor a ejecutar por parte del concesionario; (v) el concesionario debe asumir, así sea parcialmente, los riesgos del éxito o fracaso de su gestión, y por ello obra por su cuenta y riesgo; (vi) el particular recibe una contraprestación que consistirá, entre otras modalidades, en derechos, tarifas, tasas, valorización, participación en la explotación del bien; (vii) deben pactarse las cláusulas excepcionales al derecho común, como son los de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad; (viii) el concesionario asume la condición de colaborador de la administración en el cumplimiento de los fines estatales, para la continua y eficiente prestación de los servicios públicos o la debida ejecución de las obras públicas.”.

asignada mediante este contrato; conservando además la ANI la obligación de verificar el desarrollo del contrato, de garantizar igualmente la adecuada prestación del servicio público, y por ende, también debe responder por las acciones y omisiones de los contratistas a su cargo, pues media la prestación de un servicio público.

En el caso en concreto, bien puede decirse que las fallas en el servicio en las cuales incurrieron las demandadas Agencia Nacional de Infraestructura y Autopistas del Café S.A. fue la falta de previsión con relación a la existencia de compuertas que hacen parte de la malla vial, separadores de la vía en la cual ocurrieron los hechos; pues los ingenieros en su testimonio aceptan la existencia de las mismas, con unos fines particulares de ayudar a la movilidad cuando sea necesario; es decir que, siempre han estado pensadas para ser movidas de su lugar, lo cual puede ocurrir bien de día, bien en horas de la noche; y necesariamente, en caso de ser utilizadas en horas de la noche debería contar con la señalización, pintura u otro elemento característico que pueda distinguirlo en la vía al momento de su uso u apertura.

Así mismo, las demandadas debían verificar no sólo el buen estado para su apertura en un momento dado, sino también, garantizar que éstas sean manipuladas de manera exclusiva por personal autorizado; sumado a que en los documentos y testimonios se dice que hay unos trabajadores que hacen parte de las “cuadrillas”, que pasan durante el día y la noche en varias oportunidades verificando las condiciones de la vía y reportando cualquier anomalía; no obstante, pese a esas labores de inspección de la misma, de la noche del accidente no obra ningún reporte de la compuerta abierta, tampoco de un derrumbe o circunstancia que hubiera dado lugar a la verificación de compuertas habilitadas para su uso.

De igual manera ha quedado establecido que no había iluminación en ese tramo de la vía; y pese a que no se encuentra documentado que esto estuviera dentro de las obligaciones del contrato, y contrario a ello, los ingenieros coincidieron en afirmar que, de la iluminación de la vía se encargaba el municipio, con contratos suscritos para tales fines; también es cierto que, si la vía contaba con infraestructura luminosa que no funcionaba –tal como se acreditó- al menos, se debió haber advertido tal situación a las entidades competentes, para que, valga la redundancia, en su competencia solucionaran esa falla.

### **De la culpa de la víctima.**

Se discute en los recursos de apelación que el señor José Edison Colorado conducía su motocicleta con exceso de velocidad, superando la permitida en tal tramo de la vía; ello haciendo unas interpretaciones de las huellas de frenado que se plasmaron en el informe del accidente.

Advierte esta Sala que dichas afirmaciones no encuentran respaldo probatorio dentro del proceso, pues no se solicitó ni decretó un dictamen pericial, u otra prueba idónea con el fin de determinar la velocidad a la cual se desplazaba el señor José Edison Colorado en su motocicleta al momento

del accidente, y lo que se dice en las contestaciones de demandas y recursos interpuestos, son solo hipótesis o inferencias de unos metros en los que se desplazó la motocicleta y de las huellas del frenado, de lo cual es imposible determinar cuál era la velocidad exacta a la que se desplazaba el demandante.

Contrario a lo anterior, los testigos que iban con el demandante al momento el accidente, así como el demandante en la demanda y en el interrogatorio surtido, son coincidentes en afirmar que iban entre 30 y 40 kilómetros por hora, afirmaciones que se acompañan de indicaciones como que el lugar del accidente era cerca a la ciudad de Manizales, y en motos de alto cilindraje apenas se estaba haciendo el calentamiento de las llantas para poder aumentar la velocidad; afirman que pasaban siempre con cuidado toda vez que conocen que por el sector había una canalización de aguas que dejaba el piso mojado; las dos personas que se desplazaban en otras dos motocicletas, una delante del demandante, y otra detrás, dan cuenta de detalles del accidente en cuestión de segundos, se percataron de inmediato, y acudieron al instante a la atención del afectado, considerando esta Sala que, ello no resultaría posible, si la caravana de motociclistas, o la cantidad de motociclistas que estaba haciendo ese recorrido, fueran a alta velocidad.

Así pues, toda vez que para determinar con exactitud la velocidad a la que se desplazaba la motocicleta era necesario una prueba de carácter técnica y pericial que no existe en este caso; y contrario a ello sí hay prueba testimonial, que resulta ser coherente con los hechos y el relato del accidente descrito por quienes fueron testigos del mismo, lo cual constituye una prueba indicaría con relación a la velocidad de desplazamiento, a la cual se le concede pleno valor, y no hay cómo imputar en este caso al demandante una culpa exclusiva por conducir con un exceso de velocidad no demostrado; tanto así, que ni siquiera en los informes del accidente se hace mención a la velocidad del motociclista, solamente a la mala iluminación artificial, al obstáculo que lo hizo caer de la moto y a precisar que conducía por el carril izquierdo de la vía.

Otra es la situación que se presenta con relación a la conducción por el carril izquierdo, para lo cual es necesario citar la norma de tránsito correspondiente:

Tal como se citó inicialmente, los artículos 94 y 96 del Código Nacional de Tránsito vigente para el momento de los hechos, disponen que los conductores de motocicletas deben transitar por la derecha de las vías a distancia no mayor de un metro de la acera u orilla; y el carril izquierdo solo debe utilizarse para sobrepasar a otro vehículo.

Contrario a lo indicado por esta norma, el señor José Edison Colorado se desplazaba por el carril izquierdo, afirmación que hace él mismo en la demanda, que consta en el croquis e informe realizado, versión con la que coinciden los testigos y él ratifica en el interrogatorio de parte; es decir que, sí se encuentra demostrado en este caso que el demandante conducía por un carril no permitido para motociclistas, contrariando esta expresa prohibición del Código Nacional de Tránsito Terrestre; y dicha situación sí

resultó contribuir con el daño padecido, puesto que, justamente en el carril izquierdo de la vía era donde se encontraba la compuerta contra la cual colisionó.

Tampoco puede esta Sala pasar por alto que en los testimonios rendidos se da cuenta que un motociclista que transitaba delante del demandante, por el carril derecho de la vía, superó ese tramo del accidente con éxito, al no encontrar a su paso obstáculo alguno.

Así las cosas, el señor José Edison Colorado incurrió en una infracción al Código Nacional de Tránsito al transitar por un carril que no le era permitido sino para adelantar a otro vehículo, lo cual no se encuentra demostrado, ni citado siquiera en este caso; y en vista que el transitar por ese carril estaba expresamente prohibido, ese fue su aporte como víctima para la ocurrencia del accidente; dejando también claro por esta Sala que, dicha infracción y actuar imprudente, no fue la causa exclusiva para la ocurrencia del accidente y los daños derivados del mismo; solo contribuyó a su ocurrencia.

### **De la concurrencia de culpas**

Claro como se encuentra que, el accidente ocurrió por la compuerta abierta sin señalización alguna, por la falta de iluminación de la vía en el sitio donde ocurrió el accidente, y porque el demandante transitaba por un carril no permitido para motocicletas, pasa la Sala a estudiar el tema de la concurrencia de culpas de la siguiente manera.

El consejo de Estado<sup>8</sup> ha precisado recientemente con relación la concurrencia de culpas lo siguiente:

*“(...) Como se vio, en el presente asunto, la falta de señalización e iluminación de la obra incidió en la producción del accidente, pero la conducta descuidada e imprudente del señor José David Vergara Rhenals, quien manejaba la motocicleta en estado de embriaguez, con sobre cupo y sin los implementos de seguridad también propició el desenlace fatal.*

*En otras palabras, en este caso, es dable concluir que las infracciones de tránsito en las que incurrió la víctima se configuraron, igualmente, en causas preponderantes del accidente, pues constituyen una flagrante violación a las normas de seguridad vial y convivencia ciudadana, con lo cual, no solo puso en riesgo su vida y la de los demás ocupantes de la moto, sino también la de otros ciudadanos.*

*Sobre la concurrencia de culpas, la Sección ha sostenido<sup>9</sup> que cuando el comportamiento de la víctima contribuye de manera cierta y eficaz en la producción del hecho dañino, habilita al juzgador para reducir el quantum indemnizatorio. Entonces, se da cuando la conducta de la persona agraviada confluye en el desenlace del resultado, habida consideración de que participó realmente en la causación de este, tal como ocurrió en este caso.*

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Sub Sección A. Sentencia de 21 de mayo de 2021, CP. Dra. María Adriana Marín. Rad. 23001-23-31-000-2007-00453-03(48254)

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de septiembre de 1999 (expediente 14.859).



*En esa medida, la reducción del daño resarcible, con fundamento en el concurso del hecho de la víctima, responde a una razón de ser específica: la víctima contribuyó realmente a la causación de su propio daño, caso en el cual esa parte del perjuicio no deviene antijurídica y, por ende, no tiene la virtud de imputarse al patrimonio de quien se califica responsable.*

*Frente al particular, esta Corporación ha manifestado reiteradamente el efecto de la concausa<sup>10</sup> en la liquidación de los perjuicios reclamados en la demanda:*

*En ese orden de ideas, es dable concluir que, para que el hecho de la víctima tenga plenos efectos liberadores de la responsabilidad estatal, es necesario que la conducta desplegada por el afectado sea tanto causa del daño como la raíz determinante del mismo, es decir, que se trate de la causa adecuada, pues en el evento de resultar catalogable como una concausa en la producción del daño no eximirá al demandado de su responsabilidad y, por ende, del deber de indemnizar, aunque, eso sí, habrá lugar a rebajar su reparación en proporción a la participación de la víctima<sup>11</sup>.*

*Por último, la Sala considera que la participación causal del señor Vergara Rhenals en el accidente de tránsito fue mucho mayor a la considerada por el a quo y, por ello, de la condena fijada, el INVIAS deberá pagar un 10%, dado que el 90% restante le resulta imputable a la víctima. (...)*

Ahora bien, en el presente asunto se encuentra demostrado que no sólo fue el actuar de la víctima el que contribuyó a la producción del daño, sino también el hecho de la falta de señalización y control de la compuerta; motivos por los cuales, para esta Sala la concurrencia de culpas se configuró.

Recuérdese que en la primera instancia se estableció un 70% a cargo de las demandadas y 30% del demandante, distribución que encuentra la Sala razonable dado el grado de incidencia en las conductas de las partes, como se ha relatado.

### **De la proporción de responsabilidad de cada una de las entidades declaradas responsables en la sentencia recurrida.**

Ahora bien, del análisis realizado, ha quedado establecido la responsabilidad de ambas entidades en la causación del daño ocasionado a los demandantes, y al inicio de éstas consideraciones se establecieron las actuaciones de cada una de ellas dentro del asunto bajo estudio; de manera que, a juicio de la Sala, la ANI y Autopistas del Café S.A. están llamadas a responder en un porcentaje del 30% y 70% de la condena impuesta a ambas, respectivamente, por los perjuicios que se establezcan en favor de los demandantes, en virtud del

---

<sup>10</sup> Referente a la concausa, consultar sentencia del 28 de mayo de 2015, Exp.25000-23-26-000-2002-01492-01(29479), C.P. Olga Mélida Valle de De la Hoz.

<sup>11</sup> En la anotada dirección, ha sostenido la Sala: “El hecho de la víctima, al decir de los hermanos Mazeaud, sólo lleva “consigo la absolución completa” cuando “el presunto responsable pruebe la imprevisibilidad y la irresistibilidad del hecho de la víctima. Si no se realiza esa prueba, el hecho de la víctima, cuando sea culposo y posea un vínculo de causalidad con el daño, produce una simple exoneración parcial: división de responsabilidad que se efectúa teniendo en cuenta la gravedad de la culpa de la víctima. Henri y León Mazeaud, Jean Mazeaud. Lecciones de Derecho Civil. Parte Segunda. Ediciones Jurídicas Europa América. Buenos Aires. 1960, págs. 332 y 333”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 2 de mayo de 2007; Radicación: 24.972; criterio reiterado por la Sección en sentencia de 9 de junio de 2010. Radicación: 17.605. Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

contrato de concesión, de la obligación de vigilar y garantizar el cumplimiento del contrato por cuanto media un servicio público; dejando claro que, el porcentaje de responsabilidad se fija para efectos de la distribución entre las entidades recíprocamente, pero la condena será solidaria. La distribución obedece a que debe responder en mayor medida el Concesionario, quien era el directo encargado de la vía.

### **De la liquidación de perjuicios realizada por parte del Juzgado de Primera Instancia.**

Las demandadas manifiestan su inconformidad con relación a las sumas establecidas en la sentencia de primera instancia por los perjuicios reconocidos, por cuanto afirman que lo fueron en exceso, por encima de lo solicitado por el demandante.

Los demandantes solicitaron por concepto de perjuicios materiales la suma de \$18.304.271 así: la suma de \$2.000.000 por concepto de lucro cesante *“derivado de la incapacidad provisional de carácter laboral por veinte días a razón de “100.000 diarios, para un total de \$2.000.000”*; y por concepto de daño emergente la suma de \$16.304.271.

Así mismo solicitan por perjuicio moral, *“derivado del perjuicio sufrido por mi poderdante ... el cual determinó deformidad física que afecta el cuerpo de carácter permanente que alteró la integridad física del señor José Edison Colorado Montoya”* un valor de 60 SMLMV; y por perjuicio moral derivado de la pérdida o daño de las cosas el equivalente a 15 SMLMV.

Igualmente solicita perjuicio por *“alteración grave a las condiciones de existencia, antes denominado daño a la vida de relación”*, una suma de \$70.000.000 para la víctima directa, y 45 SMLMV para su señora madre.

El Juez de primera instancia reconoció por concepto de perjuicios morales al demandante José Edison Colorado la suma 40 SMLMV y para su madre, señora Alba Estrella Montoya de Colorado la suma de 15 SMLMV, deduciendo del monto un 30% por concurrencia de culpas.

Así mismo reconoció por concepto de daño material a favor del señor José Edison Colorado Montoya la suma de \$81.171.081 en la modalidad de lucro cesante, deduciendo un 30% por la concurrencia de culpas; y negó las demás pretensiones de la demanda.

Ahora bien, respecto de los perjuicios inmateriales el Consejo de Estado, a través de sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014<sup>12</sup>, estableció los referentes para la reparación de perjuicios inmateriales, destacándose lo siguiente frente a la tipología del perjuicio inmaterial y la reparación del daño moral en caso de lesiones personales:

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014. MP. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp. 26.251 (entre otros).

## Perjuicio moral

El Consejo de Estado en la compilación de providencias aludida, refirió frente al perjuicio moral y la reparación del mismo en casos de lesiones personales lo que a continuación se permite transcribir esta Sala:

### **“2. PERJUICIO MORAL**

*El concepto se encuentra compuesto por el dolor, la aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, etc., que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico, individual o colectivo.*

(...)

### **2.2 REPARACIÓN DEL DAÑO MORAL EN CASO DE LESIONES PERSONALES**

*La reparación del daño moral en caso de lesiones tiene su fundamento en el dolor o padecimiento que se causa a la víctima directa, familiares y demás personas allegadas.*

*Para el efecto se fija como referente en la liquidación del perjuicio moral, en los eventos de lesiones, la valoración de la gravedad o levedad de la lesión reportada por la víctima. Su manejo se ha dividido en seis (6) rangos:*

REPARACION DEL DAÑO MORAL EN CASO DE LESIONES					
	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3	NIVEL 4	NIVEL 5
<b>GRAVEDAD DE LA LESIÓN</b>	Víctima directa y relaciones afectivas conyugales y paterno-filiales	Relación afectiva del 2º de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos)	Relación afectiva del 3º de consanguinidad o civil	Relación afectiva del 4º de consanguinidad o civil.	Relaciones afectivas no familiares - terceros damnificados
	S.M.L.M.V.	S.M.L.M.V.	S.M.L.M.V.	S.M.L.M.V.	S.M.L.M.V.
Igual o superior al 50%	100	50	35	25	15
Igual o superior al 40% e inferior al 50%	80	40	28	20	12
Igual o superior al 30% e inferior al 40%	60	30	21	15	9
Igual o superior al 20% e inferior al 30%	40	20	14	10	6
Igual o superior al 10% e inferior al 20%	20	10	7	5	3
Igual o superior al 1% e inferior al 10%	10	5	3,5	2,5	1,5

*Deberá verificarse la gravedad o levedad de la lesión causada a la víctima directa, la que determinará el monto indemnizatorio en salarios mínimos. Para las víctimas indirectas se asignará un porcentaje de acuerdo con el nivel de relación en que éstas se hallen respecto del lesionado, conforme al cuadro.*

*La gravedad o levedad de la lesión y los correspondientes niveles se determinarán y motivarán de conformidad con lo probado en el proceso.*

*Nivel No. 1. Comprende la relación afectiva, propia de las relaciones conyugales y paterno-filiales o, en general, de los miembros de un mismo núcleo familiar (1er. Grado de consanguinidad, cónyuges o compañeros permanentes). Tendrán derecho al reconocimiento de 100 SMLMV cuando la gravedad de la lesión sea igual o superior al 50%; a 80 SMLMV en los eventos en que la gravedad de la lesión sea igual o superior al 40% e inferior al 50%; a 60 SMLMV cuando la gravedad de la lesión sea igual o superior al 30% e inferior al 40%; a 40 SMLMV si la gravedad de la lesión es igual o superior al 20% e inferior al 30%; a 20 SMLMV cuando la gravedad de la lesión sea igual o superior al 10% e inferior al 20% y, por último, a 10 SMLMV en los eventos en que la gravedad de la lesión sea igual o superior a 1% e inferior al 10%. (...)*

Los valores a que se condene se fijarán en salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de esta providencia, y aplicando el criterio jurisprudencial adoptado por el Consejo de Estado en las providencias

fechadas 28 de agosto de 2014.

Ahora, en este caso en concreto no se encuentra acreditado dentro del proceso un porcentaje correspondiente a la gravedad de la lesión; no hay un dictamen de la Junta Regional de Invalidez donde se le hubiera realizado la debida valoración al señor José Edison Colorado en virtud del accidente padecido.

Tampoco encuentra esta Sala un medio para determinar la gravedad o levedad de la lesión causada; no obstante, los testimonios rendidos dentro del presente asunto son coincidentes en exponer la congoja padecida por la víctima directa, en este caso el señor José Edison Colorado, muy especialmente por cuanto no pudo volver a practicar sus deportes, que se aisló del grupo de amigos que frecuentaba con quienes realizaba diversas prácticas deportivas. Y en igual sentido, los testigos declararon sobre el sufrimiento de su madre al verlo triste, mal humorado y sin poder seguir haciendo sus actividades deportivas.

En vista de lo anterior, esta Sala no encuentra fundada la razón por la cual el Juez de primera Instancia asignó a la víctima directa 40 SMLMV y a su señora madre la suma de 15 SMLMV; pues como ya se dijo, no hay definido un porcentaje para dicha asignación; así como que tal reconocimiento resulta contradictorio, pues en la tabla antes citada, se reconoce por concepto de perjuicios morales por lesiones, la misma suma a la víctima directa y a sus relaciones afectivas paterno – filiales; y en este caso el Juez de Instancia reconoce un porcentaje a la víctima y otro a la madre.

También se observa que, el Consejo de Estado reconoce 40 SMLMV por una lesión igual al 20% y menor al 30%, sin que exista reconocimiento del 15%; sólo del 10% cuando es mayor al 1% y menor que al 10%.

Por lo expuesto, para esta Sala, en virtud que no existe prueba que determine un porcentaje de la lesión, ni un dictamen de la Junta Regional de Invalidez que defina el mismo; pero como de los testimonios logra desprenderse la aflicción e imposibilidad para continuar con sus actividades deportivas; y también el dolor, la congoja y tristeza, lo cual claramente constituye un perjuicio de índole moral; se tomará como base el porcentaje correspondiente al rango igual o superior al 1% y menos al 10% de gravedad de la lesión, correspondiendo al señor José Edison Colorado y a su señora madre Alba Estrella Montoya de Colorado la suma de 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada uno de ellos.

Al monto anterior, se le deberá deducir un 50% debido a la concurrencia de culpas determinada en esta sentencia, para un reconocimiento definitivo de 5 SMLMV para cada uno.

Con relación a los perjuicios materiales reconocidos, efectivamente el demandante solicitó de manera exclusiva la suma de \$2.000.000 por concepto de lucro cesante *“derivado de la incapacidad provisional de carácter laboral por veinte días a razón de “100.000 diarios, para un total de \$2.000.000”*; no obstante ser ésta la única solicitud del demandante en tal

sentido, el Juez de Primera Instancia hace un reconocimiento superior a lo solicitado, en virtud de la fórmula utilizada para el efecto correspondiente a un lucro cesante consolidado, incluyendo la expectativa de vida total del señor José Edison Colorado Montoya; y pese a que la fórmula utilizada por el Juez de primera instancia, corresponde a la de dicho concepto; ello no fue lo que solicitó el demandante, pues fue muy claro en solicitar la suma de dos millones de pesos, en razón a la incapacidad provisional de 20 días, siendo erróneo calcular la indemnización con base a la expectativa de vida del mismo.

Ahora bien, el demandante en el interrogatorio de parte manifestó que, para el día del accidente, él “tenía el SISBEN”, de lo cual desprende la Sala que no pertenecía al régimen contributivo en salud, sino al régimen subsidiado al no tener capacidad de pago para contribuir a aquél. Recuérdese que el SISBEN significa *Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales* es una herramienta técnica de clasificación socioeconómica que permite identificar a la población pobre y vulnerable sin capacidad de pago, para efecto de ser cubierta con servicios sociales, entre ellos, el servicio de salud. En este sentido ha explicado la Corte Constitucional, por ejemplo, en sentencia T-192 de 2019:

*“(…) El Régimen Subsidiado es administrado por las direcciones locales, distritales o departamentales de salud, quienes suscriben contratos de administración del subsidio con las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado, cuya función es afiliar y garantizar la prestación del servicio a sus beneficiarios. Estos contratos se financian con los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía –Fosyga– y los recursos del subsector oficial de salud que se destinen para el efecto.*

*A su vez, la afiliación a dicho régimen se efectúa, previa identificación de los potenciales beneficiarios a través de la encuesta Sisbén –Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales– o por el listado censal que realizan los municipios a petición de los ciudadanos, de la cual se obtiene un puntaje y un nivel que les prioriza para la asignación de subsidios.*

*Así, las personas que se encuentran clasificadas en los niveles 1 ó 2 del Sisbén, tienen derecho a afiliarse, junto con su núcleo familiar, al Régimen Subsidiado mediante subsidio total o pleno. Para tal efecto, deben elegir una Empresa Promotora de Salud del Régimen Subsidiado (EPS-S) de las que se encuentran inscritas y autorizadas para operar en su municipio, entidad que en adelante administrará y prestará los servicios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud de respectivo Régimen a sus afiliados. También lo harán, mediante subsidio parcial, aquellas personas que se encuentran registradas en el nivel 3 del Sisbén, toda vez que se encuentran en un periodo transitorio con miras a ingresar al Régimen Contributivo”*

Por ende, para determinar el valor de los 20 días durante los cuales no pudo laborar el demandante no es posible aplicar la tradicional presunción de ingresos por el equivalente al salario mínimo legal mensual vigente más el

25% de prestaciones sociales, como se determinó en la primera instancia. Por ello y por razones de equidad toda vez que no se estableció el valor de los ingresos mensuales del demandante, más allá de no percibir el mínimo legal mensual vigente, partirá la Sala de una presunción del 70% de dicho salario. Por ende, el valor que dejó de percibir como técnico de motos durante los 20 días que no pudo laborar, se determina así:

Salario mínimo legal mensual vigente para 2011: \$535.600 (decreto No. 033 de 2011)

$$Ra = R \frac{IF}{Io}$$

de donde:

Ra = Renta actualizada

Rh = Renta histórica

IF (índice final) = Índice de precios al consumidor del mes anterior al de la sentencia (abril de 2022 = 117.71)

Io (Índice Inicial) = Índice de precios al consumidor del mes de ocurrencia de los hechos (noviembre de 2011 = 75.87)

Aplicando la fórmula señalada, se tiene:

$$Ra = \$535.600 * \frac{117.71}{75.87}$$

$$= \$830.967.12$$

Suma a la cual se le extrae el 70%, que es lo que se presume ganaba el demandante, lo cual equivale a la suma de:

$$\$581.676.98$$

Finalmente, este total, deberá dividirse en 30, para saber el valor del día, y determinar la suma final de los 20 días que no pudo laborar, así:

$$\$581.676.98 / 30 = 19.389 * 20 =$$

$$\text{Total: } \$387.784.65$$

La actualización se hace desde la fecha del accidente, 24 de noviembre de 2011 hasta la fecha de esta sentencia, pero con IPC a abril de 2022, por cuanto a mayo no se ha generado la actualización por parte del Banco de la República.

A dicho monto, le deberá deducir un 50% debido a la concurrencia de culpas determinada en esta sentencia, para un reconocimiento definitivo de \$193.892.32.

Por último, el apoderado de Autopistas del Café reprochó la condena en costas por falta de motivación y porque no hubo faltas a la buena fe o a la lealtad procesal.

Para decidir sobre este reparo a la sentencia, es preciso para la Sala poner de presente el alcance que sobre la condena en costas ha precisado el Consejo de Estado a partir de la regulación contenida en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011<sup>13</sup>:

*“El análisis anterior permite las siguientes conclusiones básicas sobre las costas:*

- a. El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” –CCA- a uno “objetivo valorativo” –CPACA-.*
- b. Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.*
- c. Sin embargo, se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.*
- d. La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).*
- e. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.*
- f. La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP<sup>[1]</sup>, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.*
- g. Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia”.*

En la sentencia, dispuso el Juez que con fundamento en el artículo 188 del CPACA condenaba en costas a la ANI y Autopistas del Café SA, cuya liquidación y ejecución se harán conforme al Código General del Proceso (art. 366) y fijó agencias en derecho por valor de \$6'500.000 según el artículo 6° numeral 3.1.2 del Acuerdo 1887 de 2003.

---

13 SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, 7 de abril de 2016, Radicación: 13001-23-33-000-2013-00022-01. Número Interno: 1291-2014. Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Aplicado el criterio expuesto por el Consejo de Estado, es claro que en vigencia de la ley 1437 de 2011 para efectos de la condena en costas, no aplica la valoración de la conducta de las partes, contrario a lo argumentado por el recurrente; sin embargo, observa la Sala la ausencia de la valoración objetiva del juez en el sentido de precisar si las costas se causaron a partir de la valoración de las pruebas de las mismas que obren en el expediente. Por ende, hay lugar a revocar la condena en costas porque la falta de motivación sobre la razón para imponerlas, le supone a la parte la imposibilidad de controvertirla.

Por todo lo expuesto, se modificará la sentencia proferida en primera instancia, específicamente en el ordinal cuarto numerales 1 y 2, en cuanto a los montos reconocidos por perjuicios morales y lucro cesante, así como lo que se deduce de éstos por concepto de concurrencia de culpas en los montos antes indicados; y se revocará la condena en costas.

### **Condena en costas.**

En el presente asunto no se condenará en esta instancia en costas a cargo de las apelantes demandadas, porque su recurso fue favorable, según el artículo 365, numeral 1, del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas, Sala Segunda de decisión, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **Falla:**

**Primero: Modificar** el ordinal 4° numerales 1 y 2 de la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, el día 1° de agosto 2017, dentro del medio de control de reparación directa promovida por el señor José Edison Colorado y otros, contra la Nación – Instituto Nacional de Vías INVÍAS- Agencia Nacional de Infraestructura ANI – Autopistas del Café S.A., así:

- 1) Por concepto de perjuicios morales,** condenar al Instituto de Concesiones – INCO – Actualmente Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y a la sociedad Autopistas del Café S.A. de manera solidaria a pagar las siguientes sumas:

José Edison Colorado	10 SMLMV
Alba Estrella Montoya de Colorado	10 SMLMV

Debido a la concurrencia de culpas, de la anterior condena se deducirá del monto de la indemnización un 50%, para un valor de 5 SMLMV para cada uno.



- 2) Por concepto de daño material, condenar al Instituto de Concesiones – INCO – Actualmente Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y a la sociedad Autopistas del Café S.A. a pagar de manera solidaria a favor del señor José Edison Colorado Montoya la suma de \$387.784.65, en la modalidad de lucro cesante.

Debido a la concurrencia de culpas, de la anterior condena se deducirá del monto de la indemnización un 50%, para un valor final de \$193.892.32.

No obstante, la condena solidaria frente a los demandantes, la proporción de la condena entre ambas entidades es del 30% a cargo de la ANI y 70% a cargo de Autopistas del Café SA.

**Revocar** el ordinal octavo de la sentencia en cuanto condenó en costas a las demandadas.

**Segundo: Confirmar** en lo demás la sentencia proferida de primera instancia.

**Tercero: Sin condena** en costas en esta instancia.

**Cuarto: Ejecutoriada** esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones pertinentes en el programa “Justicia Siglo XXI”.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase,**

Discutida y aprobada en Sala de Decisión Ordinaria celebrada en la fecha.

Magistrada Ponente

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

17-001-33-33-002-2016-00098-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, trece (13) de MAYO de dos mil veintidós (2022)

S. 059

La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, conformada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA, quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA, procede a dictar sentencia de segundo grado por vía de los recursos de apelación interpuestos por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL** y la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES** contra la sentencia emanada del Juzgado 2º Administrativo de Manizales, dentro del contencioso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **ALONSO SÁNCHEZ CANO**.

#### ANTECEDENTES

##### PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA.

I) Se declare la nulidad de las Resoluciones RDP 053155 del 18 de noviembre del 2013, RDP 003232 del 31 de enero de 2014 y RDP 004128 del 06 de febrero de 2014.

II) Se ordene a la UGPP reconocer y pagar al accionante la reliquidación de su pensión de jubilación con base en la Ley 33 de 1985 y el Decreto 1045 de 1978, con el correspondiente pago del retroactivo y mesadas adicionales, incrementos anuales, intereses moratorios y se condene en costas a la parte demandada.

## **CAUSA PETENDI.**

- El accionante es beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, porque al 1° de abril de 1994 contaba con 40 años de edad y más de 15 años de servicios, pues laboró por más de 40 años al servicio de EMPOCALDAS S.A. E.S.P.
- Mediante la Resolución PAF 019753 del 20 de octubre de 2010, la extinta CAJANAL EICE reconoció pensión al demandante en cuantía de \$ 1'069.882, teniendo en cuenta únicamente la asignación básica de 1998, no así la de 2008 a 2010, ni los demás factores salariales percibidos.
- Solicitó a la UGPP el reajuste de su pensión de vejez, siéndole negado a través del acto demandado.

## **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

Se invocaron: Constitución Política, arts. 1, 2, 4, 5, 23, 48, 53, 58, 87; y las Leyes 33/85, 100/93 y el Decreto 1045 de 1978.

Expuso sucintamente que la forma discriminatoria como se aplican en su caso las normas pensionales implica el desconocimiento de la prerrogativa constitucional a la igualdad, al tiempo que da al traste con el poder adquisitivo de su pensión y desconoce el principio de favorabilidad establecido en el artículo 53 del texto fundamental.

## **CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR.**

La **UGPP** contestó la demanda de manera oportuna (PDF N° 6), formula las excepciones denominadas 'INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO' sustentada en el hecho de que los factores salariales a tener en cuenta son los previstos en el Decreto 1158/94, pues el estatus lo adquirió en vigencia de la Ley 100/93; 'PRESCRIPCIÓN' con base en los Decretos 3135/68 y 1848/69 y los artículos 488 del CST y 151 del CPT; y 'GENÉRICA', por lo que solicita se declare cualquier vicio que de oficio advierta el juez en el curso del proceso.

La **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, vinculada a la actuación procesal, se pronunció dentro de la oportunidad legal con el memorial de folio 14 del expediente electrónico. Formuló como excepciones las de ‘FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA’, anotando que la entidad a cargo del reconocimiento pensional deprecado es la UGPP; ‘PRESCRIPCIÓN’, con base en los Decretos 3135/68 y 1848/69; ‘BUENA FE’, porque ha atendido las reclamaciones de la parte actora ceñido a este postulado constitucional; y ‘DECLARABLES DE OFICIO’.

### **LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Jueza 2ª Administrativa de Manizales accedió a las pretensiones de la parte demandante en los términos que pasan a compendiarse (PDF N° 19).

Luego de determinar que el accionante ALONSO SÁNCHEZ CANO es beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, concluyó que el régimen pensional que cobija al accionante es el de pensión de jubilación por aportes, sin embargo, para liquidar la pensión, deben tenerse en cuenta los emolumentos devengados en los últimos 10 años, como en efecto lo hizo la entidad de previsión. Sin embargo, acotó que el cálculo pensional únicamente tuvo en cuenta la asignación básica, pero omitió la prima de antigüedad y los dominicales y festivos, por lo que ordenó el reajuste pensional con estos rubros.

### **LOS RECURSOS DE SEGUNDO GRADO**

La entidad demandada y la vinculada apelaron la sentencia de primera instancia conforme pasa a sintetizarse:

La **UGPP** reitera que el accionante es beneficiario del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, y que en virtud de la hermenéutica prevista en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, además de la Sentencia de 28 de agosto de 2018 tiene derecho a que se le apique la edad, tiempo de servicios y la tasa de reemplazo de la norma anterior, pero el IBL debe orientarse por

las vigentes normas pensionales. De otro, pide que se revoque la condena en costas en primera instancia, atendiendo a la buena fe con la que ha actuado a lo largo del trámite pensional.

De igual modo, **COLPENSIONES** apeló la sentencia de primera grado, pidiendo se revoque la orden de reliquidación, que juzga improcedente con base en la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018 proferida por el Consejo de Estado, en virtud de la cual el IBL para el cálculo pensional es el previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, al tiempo que itera la falta de legitimación en la causa por pasiva de esta entidad, pues las pretensiones de reliquidación están dirigidas a la UGPP.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN**

Pretende por modo la parte actora se declare la nulidad de los actos con los cuales la entidad demandada negó el reajuste de su pensión de jubilación con la totalidad de factores salariales devengados en el último año de servicios.

### **PROBLEMAS JURÍDICOS**

Atendiendo a la postura erigida por las apelantes y a lo decidido por la Jueza de primera instancia, los problemas jurídicos a resolver en el presente asunto se contraen a la dilucidación de los siguientes interrogantes:

- *¿Qué factores salariales debían tenerse en cuenta para la liquidación de la pensión de jubilación de la accionante?*
- *¿La condenación en costas depende de la temeridad o mala fe por parte de quien es vencido en juicio?*

(I)

**LO PROBADO EN LA ACTUACIÓN**

Se ha acreditado lo siguiente:

- i. El señor ALONSO SÁNCHEZ CANO laboró en EMPOCALDAS S.A. E.S.P. entre el 1° de septiembre de 1976 y el 15 de febrero de 2010, según obra a folio 97 del documento digital N°2.
- ii. Según los certificados de salarios, en los últimos 10 años de servicio devengó asignación básica, vacaciones, primas de servicios, de antigüedad, de navidad y de vacaciones, auxilio de celular, viáticos y prima de recreación (PDF N°2, págs.3-56).
- iii. Con la Resolución PAP 097153 de 20 de octubre de 2010, CAJANAL EICE reconoció a favor del actor una pensión de jubilación en cuantía de \$ \$ 1'069.892, condicionada a demostrar el retiro del servicio, en cuantía del 75% del promedio de lo devengado en los últimos 10 años, incluyendo la asignación básica /Documento Digital N°2 cdno 2, págs. 57-63/.
- iv. El 12 de noviembre de 2013 el accionante solicitó el reajuste pensional con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios con base en la Ley 33 de 1985, petición que fue negada a través de los actos administrativos demandados (PDF N°2, págs. 71-93).

## (II)

### RÉGIMEN PENSIONAL APLICABLE

En el sub lite no es motivo de disenso entre las partes que el demandante ALONSO SÁNCHEZ CANO es beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, aspecto que fue definido en sede de primera instancia y reconocido por el extremo procesal por pasiva. En este orden, lo que pretende el actor es la reliquidación de la prestación pensional con el IBL y los factores salariales de la Ley 33 de 1985.

La citada Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 de la misma anualidad, en sus artículos 1° y 3° previó:

**“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) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio

(...)

**Artículo 3°** “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 jornada 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”-  
/Resalta la Sala/.

Como se vislumbró desde la etapa primigenia del proceso, el marco de discusión se contrae a la inclusión o no del ingreso base de liquidación (IBL) dentro del catálogo de beneficios previstos por el régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y a partir de ahí, si el IBL que debe tomarse en consideración es el contenido en las normas anteriores o si por el contrario, al quedar excluido de la transición, este aspecto en concreto ha de entrar a gobernarse por las previsiones del sistema pensional general que entró en vigencia el primero (1°) de abril de 1994.

El debate jurídico sobre el particular se enmarca en el contexto de posturas jurídicas encontradas, puntualmente a raíz de la adoptada por la H. Corte Constitucional que tiene como hitos jurídicos las providencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, en las que se separó de la hermenéutica que el Consejo de Estado -y el mismo Tribunal Constitucional- venían otorgando al alcance del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

En relación con este tema, este Tribunal ha venido interpretando de manera pacífica y reiterada que cuando el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 dispone que *“La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez”* serán los previstos en el régimen anterior, ha de entenderse que en este último concepto se incluyen tanto la tasa de reemplazo como el ingreso base de liquidación (IBL) que contenían las normas precedentes a su vigencia, pues una intelección opuesta vulnera el principio de inescindibilidad normativa y de contera, crea un tercer régimen pensional no previsto por el legislador.

En consecuencia con esta línea de argumentación, el Tribunal también ha sostenido que la Ley 33 de 1985 ilustra que, así se hagan aportes a la Caja de Previsión basados en rubros distintos de los enlistados en el inciso segundo del artículo 3º, las pensiones se liquidarán teniéndolos en cuenta, intelección que se acompasa con lo estipulado en el canon 1º también trasunto<sup>1</sup>, y que se complementa con la definición de salario trazada por el H. Consejo de Estado, que lo define en su jurisprudencia como *“lo que el trabajador recibe en forma habitual o a cualquier título y que implique retribución ordinaria permanente de servicios, sea cual fuere la designación que las partes le den”*<sup>2</sup>.

El otro de los fundamentos que había venido tomando esta colegiatura como soporte de su hermenéutica se hallaba en la postura -también reiterada- del órgano de cierre de esta jurisdicción, que en varias oportunidades insistió<sup>3</sup> en

---

<sup>1</sup> Ver entre muchas otras, sentencias del 16 de junio de 2015, Exp. 2013-00299-02 y Exp. 2013-00369-02. M.P. Augusto Morales Valencia.

<sup>2</sup> Sentencia del 19 de febrero de 2004, Sección Segunda, M.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub-sección A, Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Expediente: 25000-23-25-000-2007-00001-01(0302-11).



lo pregonado en la sentencia de la Sala Plena de la Sección Segunda, de cuatro (4) de agosto de 2010<sup>4</sup>, por cuyo ministerio:

“(…) Así, esta Sala en la sentencia de Sección del cuatro (4) de agosto de dos mil diez (2010), Expediente No. 0112-2009, Actor: Luis Mario Velandia, unificó los criterios en mención, para llegar a la conclusión de que la Ley 33 de 1985 no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios...”. /Resalta la Sala/.

Sin embargo, ante la irrupción de la nueva postura interpretativa de la Corte Constitucional introducida en las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, el Consejo de Estado reforzó su doctrina, y en fallo de veinticinco (25) de febrero de 2016, sentencia de unificación proferida por la Sección Segunda<sup>5</sup>, ratificó una vez más la postura asumida por este Tribunal en cuanto a la aplicación del IBL del último año de servicios a los beneficiarios de la transición consagrada en la Ley 100 de 1993.

En síntesis, el máximo órgano de esta jurisdicción especializada acudió a la postura que de forma reiterada había plasmado frente a este tema específico<sup>6</sup>, corroborando que cuando las normas de transición contienen el concepto de “monto” de la pensión, este hace referencia no solo a un porcentaje, como quiera que este es un mero dato abstracto, sino a la suma de las partidas o promedio de los factores salariales devengados por el trabajador, a lo cual añadió que el Decreto 1158 de 1994 establece el Ingreso Base de Cotización (IBC) y no el Ingreso Base de Liquidación (IBL), que en el caso de los

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, fecha: 4 de agosto de 2010, Ref: Expediente No. 250002325000200607509 01.-, Número Interno: 0112-2009.-, Actor: Luis Mario Velandia.

<sup>5</sup> Sentencia de veinticinco (25) de febrero de 2016. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. Expediente: 25000234200020130154101.

<sup>6</sup> Acudió a la Sentencia de 21 de junio de 2007, Radicado 0950 de 2006, Consejera Ponente: Ana Margarita Olaya Forero.

beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100/93, debía continuar rigiéndose por las normas anteriores al primero (1º) de abril de 1994.

En la misma providencia, el H. Consejo de Estado convalidó la postura plasmada en la Sentencia de Unificación de cuatro (4) de agosto de 2010 con ponencia del Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila en el expediente Rad. 0112-2009 (citada líneas atrás), en punto a la inclusión de la totalidad de factores salariales devengados en el último año de servicios en aras de establecer el monto de la pensión.

Respecto a la posición introducida en la Sentencia C-258 de 2013 por la H. Corte Constitucional, el supremo tribunal de esta jurisdicción indicó que no era posible extender la hermenéutica allí plasmada a la generalidad de los casos, básicamente por cuanto, (i) tal decisión aborda el estudio de constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, que consagra un régimen pensional de privilegio, y no la generalidad de beneficiarios de los regímenes anteriores a la Ley 100/93; (ii) las normas anteriores a la Ley 100 de 1993 tienen justificación y racionalidad y no hicieron parte del examen de constitucionalidad, con lo cual no pueden extenderse sus efectos; y (iii) el Consejo de Estado ya hace varios años ha determinado que la enunciación de factores salariales de las Leyes 33 y 62 de 1985 no es taxativa, pronunciamiento que constituye precedente para los funcionarios de esta jurisdicción especializada.

Por su parte, en relación con la Sentencia SU-230 de 2015, que adoptó como precedente frente al régimen de transición en pensiones la argumentación consignada en la sentencia C-258 de 2013 ya referida, el H. Consejo de Estado planteó que dicha providencia avala la postura que sobre el particular ha mantenido la H. Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Laboral en el marco de sus competencias y en concreto, en el escenario decisional de la jurisdicción ordinaria.

El temperamento jurídico esbozado hasta este punto, que había permitido a este Tribunal mantener la posición del órgano supremo de esta jurisdicción, fue

morigerado en cuanto a sus límites temporales con la expedición de la Sentencia T-615 de 2016, en la que adujo la Corte Constitucional que el precedente jurisprudencial consignado en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 sólo resultaba obligatorio para aquellos casos en los que se dictara sentencia con posterioridad a la ejecutoria de esta última, anotando en todo caso que si el estatus pensional se había adquirido antes de la ejecutoria de la providencia primeramente citada (C-258 de 2013), el criterio interpretativo esbozado por el Tribunal constitucional no resultaba obligatorio. En el caso de este Tribunal Administrativo, se aplicó esta regla por un breve lapso, hasta cuando la Sentencia T-615 de 2016 fue declarada nula a instancias del mismo tribunal constitucional con Auto N° 229 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda Amaris).

Finalmente, la H. Corte Constitucional se pronunció una vez más sobre la interpretación que en su criterio debe dársele al régimen de transición pensional de la Ley 100 de 1993. Dicho pronunciamiento se halla en la Sentencia SU-395 de 2017<sup>7</sup>, de la cual el tribunal extracta lo pertinente:

**“(...) 10.2.2.1. Este caso se refiere al reconocimiento de la pensión de jubilación a un beneficiario del régimen de transición de la Ley 33 de 1985 con un monto del 75% liquidado con el IBL de la Ley 100 de 1993 que, al pretender la reliquidación de su mesada pensional con base en el último año de servicios -Ley 33 de 1985 y factores salariales de la Ley 62 de 1985-, inició proceso** de nulidad y restablecimiento del derecho que conoció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual ordenó la reliquidación de la mesada con base en el 75% de lo devengado por el demandante en el último año de servicio oficial con la inclusión de todos los elementos salariales percibidos. En segunda instancia, el Consejo de Estado revocó parcialmente lo decidido al incluirse la prima de bonificación -por no ser elemento salarial- y haberse

---

<sup>7</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

compensado los aportes de los demás elementos salariales incluidos en la liquidación. (...)

10.2.2.2. Sobre las anteriores consideraciones, la Sala Plena estima que se configuran los defectos endilgados en la demanda de tutela por las siguientes razones:

(...) Conforme con ello, se ha entendido en sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional, que cuando el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se refiere a “monto de pensión” como una de las prerrogativas que se mantienen del régimen anterior, está refiriéndose al porcentaje aplicable al Ingreso Base de Liquidación. Lo anterior, tiene sentido no sólo desde el punto de vista del lenguaje sino también con fundamento en el alcance, finalidad y concepto del régimen de transición.

En la medida en que si el inciso tercero de la norma bajo análisis expresamente establece cuál debe ser el Ingreso Base de Liquidación para los beneficiarios del régimen de transición, entonces el monto se refiere al porcentaje aplicable a esa base que será el señalado por la normativa anterior que rija el caso concreto. En igual sentido, los factores salariales, al no determinar el monto de la pensión sino parte de la base de liquidación de la misma, serán los señalados por la normativa actual, en este caso, por el Decreto 1158 de 1994.

A través de las Sentencias C-168 de 1995 y C-258 de 2013, a la Corte Constitucional le correspondió estudiar la constitucionalidad de los incisos segundo y tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sin dejar lugar a dudas sobre el alcance del inciso tercero, en cuanto a que el mismo determina el ingreso base de liquidación

aplicable a los beneficiarios del régimen de transición en los términos de los incisos primero y segundo.

Sin embargo, el decreto citado reiteró que hay un régimen de transición, que por lo tanto se torna inalterable: "Artículo 4º. Los servidores públicos que seleccionen el régimen de prima media con prestación definida, estarán sujetos al régimen de transición establecido en el artículo 36 de la ley 100 de 1993 y demás disposiciones que lo reglamentan". De manera que las consideraciones esbozadas sobre la interpretación de los incisos segundo y tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, son aplicables al caso concreto y, en general, a quienes se regían por la Ley 33 de 1985. No obstante todo lo anterior, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la sentencia impugnada, interpretó dichas disposiciones de manera evidentemente contraria a como ha sido esbozado, desconociendo lo establecido expresamente por el legislador, así como lo dispuesto en la Sentencia C-168 de 1995.

A este respecto, la sentencia impugnada concluyó que el inciso tercero sólo se habilita cuando el régimen anterior aplicable en el caso concreto no establece una norma expresa que determine el ingreso base de liquidación. Así las cosas, encontró también que el monto de la pensión incluía no sólo la tasa de reemplazo, sino también el Ingreso Base de Liquidación, los factores salariales y los demás elementos constitutivos de la liquidación. Perspectiva bajo la cual se advierte un defecto sustantivo por desconocimiento del texto legal al otorgarle un alcance no previsto por el legislador, acompañado además de una violación directa de la Constitución.

Y aun cuando en sentencias de tutela posteriores a la Sentencia C-168 de 1995 se haya ordenado la reliquidación de pensiones al entender que la expresión “monto de la pensión” incluía ingreso base de liquidación, éstas simplemente ostentan un efecto inter-partes que no tiene la virtualidad de subsanar el defecto advertido en la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

El Acto Legislativo 01 de 2005, en su inciso 6, introdujo la regla ya consagrada en el artículo 13 de la Ley 100 de 1993, de acuerdo con la cual, Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Y, en cuanto al régimen de transición, hizo remisión a lo establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

(...) En este orden de ideas, es posible concluir que de acuerdo con lo expresamente establecido por el legislador en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por el Constituyente en el Acto Legislativo 01 de 2005, así como con los principios de eficiencia del Sistema de Seguridad Social, correspondencia entre lo cotizado y lo liquidado, y el alcance y significado del régimen de transición, la interpretación constitucionalmente admisible es aquella según la cual el monto de la pensión se refiere al porcentaje aplicable al IBL, y, por tanto, el régimen de transición no reconoce que continúan siendo aplicables ni el IBL ni los factores salariales previstos con anterioridad a la Ley 100 de 1993.

Por último, cabe recordar que la Sentencia C-258 de 2013, al estudiar la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 sobre régimen especial de Congresistas y Magistrados de Altas Cortes, sostuvo que, no obstante que el Acto Legislativo 01 de 2005 haya respetado la existencia de un régimen de transición en materia pensional, “impuso límites temporales y materiales. En cuanto a los beneficios y condiciones, la reforma constitucional remitió a lo consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, disposición que establece que los beneficiarios del régimen de transición tendrán derecho a que se les apliquen las normas pensionales anteriores, en relación con la edad, el tiempo de cotización o servicios prestados, y el monto de la pensión, entendido como tasa de remplazo. Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión de vejez, se sujetan a las disposiciones contenidas en el sistema general de pensiones”.

10.2.2.3. Por lo anterior, habrá de ser revocada la sentencia de segunda instancia proferida por el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta- el 11 de agosto de 2011, dentro de la acción de tutela instaurada en contra de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante la cual denegó por improcedente la acción de tutela. En su lugar, se concederá la protección del derecho fundamental al debido proceso” /Lineas y resaltados son de la Sala/.

En igual sentido, recientemente el H. Consejo de Estado unificó su postura en la sentencia de veintiocho (28) de agosto de 2018<sup>8</sup>, en la cual indicó el

---

<sup>8</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: César Palomino Cortés. Expediente: 52001-23-33-000-2012-00143-01. Demandante: Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro. Demandado: UGPP.

Ingreso Base de Liquidación que debe tenerse en cuenta para las personas beneficiarias del régimen de transición:

“91. Para la Sala Plena de esta Corporación esa es la lectura que debe darse del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. El artículo 36 contiene todos los elementos y condiciones para que las personas beneficiarias del régimen transición puedan adquirir su pensión de vejez con la edad, el tiempo de servicios o semanas de cotización y la tasa de reemplazo del régimen anterior y con el IBL previsto en el mismo artículo 36, inciso 3, y en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993. La regla establecida por el legislador en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 excluyó la aplicación ultractiva del ingreso base de liquidación que consagraba el régimen general de pensiones anterior a dicha ley. El reconocimiento de la pensión en las condiciones previstas a cabalidad por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 constituye un verdadero beneficio para este grupo poblacional, porque frente a los mismos requisitos que están consagrados para el Sistema General de Pensiones, indudablemente, le son más favorables.

(...)

94. 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.”

Asimismo, en la misma providencia esa Alta Corporación señaló que los factores salariales a incluir en la liquidación pensional de los servidores públicos beneficiarios de la transición, deben ser únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes al sistema pensional.

#### RECTIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL:

Tanto la sentencia SU-395 de 2017 y la de unificación del veintiocho (28) de agosto de 2018, marcan un precedente de especial incidencia en la interpretación del tema que ocupa la atención de esta Sala. A diferencia de las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, la primera providencia sí se refiere puntualmente al contenido del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, aludiendo en especial a los servidores públicos, a tal punto que la decisión allí contenida revocó varias sentencias proferidas por la Sección Segunda del Consejo de Estado que hacían parte de la línea de entendimiento tradicionalmente asumida por esta jurisdicción especializada.

En el nuevo pronunciamiento, la H. Corte Constitucional hace énfasis de manera contundente en que la interpretación constitucionalmente válida frente al citado régimen transicional en materia pensional involucra componentes esenciales que pueden sintetizarse así: (i) el régimen de beneficios consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 contiene la

edad, el número de semanas cotizadas o tiempo de servicios y el monto de la pensión, entendido exclusivamente como tasa de reemplazo o porcentaje; **(ii)** por el contrario, el Ingreso Base de Liquidación (IBL) se rige por las normas del sistema pensional general (Ley 100/93), pues no integra el ámbito de la transición; **(iii)** los factores salariales hacen parte de la base pensional o IBL y no del “monto” de la prestación, por lo que serán los señalados en los Decretos 691 y 1158 de 1994; y **(iv)** se ratifica el mandato de correspondencia entre las cotizaciones y el reconocimiento pensional, por lo que los factores que no sean objeto de aportes al sistema no se verán reflejados en la liquidación del derecho reconocido.

Como se anotó líneas atrás, el contenido de la transición ha atravesado por diversas posibilidades hermenéuticas, dentro de las cuales este Tribunal había adoptado de manera uniforme la que señalaba al IBL como parte integrante del catálogo de beneficios, y con ello, la posibilidad de reconocer todos los factores salariales y la base de liquidación de las normas anteriores a la Ley 100 de 1993. Sin embargo, el hecho de que el último precedente constitucional aluda de manera directa a la situación de ex servidores públicos beneficiarios de la transición y cobijados por decisiones del máximo órgano de esta jurisdicción, revela sin lugar a equívocos que el marco de aplicación de la hermenéutica introducida por el Tribunal Constitucional se extiende a aquellos litigios que involucran la generalidad de los regímenes pensionales anteriores a 1994 y no solo aquellos especiales inicialmente abordados en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015.

Todo ello teniendo en cuenta además la postura adoptada por el máximo órgano de cierre de esta jurisdicción, pues la sentencia de unificación del veintiocho (28) de agosto de 2018 determinó las reglas aplicables en los casos de aquellos beneficiarios del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100/93, estableciendo claramente que el IBL a tener en cuenta es aquel contenido en el inciso 3º del mencionado precepto y que los factores salariales a incluir en la liquidación pensional son solo aquellos sobre los cuales se hayan realizado los respectivos aportes.

Con base en ello, y atendiendo a que en los términos de la guardiana de la Carta esta es la interpretación constitucionalmente admisible del beneficio de la transición y a la posición del H. Consejo de Estado conllevó a que el Tribunal rectificara su anterior postura y en consecuencia, acogiera el precedente constitucional desarrollado con amplitud en la Sentencia SU-395 de 2017 y el precedente vertical obligatorio de la sentencia emanada del H. Consejo de Estado el veintiocho (28) de agosto de 2018.

### EL CASO CONCRETO.

Conclusión de lo dilucidado, y habida consideración de que las pretensiones de la demanda se contraen a la aplicación del IBL y demás factores salariales de la Ley 33 de 1985 a la liquidación de la pensión del señor ALONSO SÁNCHEZ CANO en su calidad de beneficiario de la transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, dable es concluir que le asiste razón a la funcionaria judicial de primera instancia cuando afirmó que dicho elemento no se encuentra incluido dentro de los beneficios previstos por el legislador en este último precepto.

Por ende, la entidad de previsión debe sujetarse a los mandatos del Decreto 1158 de 1994, compilado en el artículo 2.2.3.1.3. del Decreto 1833 de 2016, para determinar los factores salariales a incluir en la base de liquidación, norma que consagra lo siguiente:

“ART. 1º—El artículo 6º del Decreto 691 de 1994 quedará así: “Base de cotización.

El salario mensual base para calcular las cotizaciones al sistema general de pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:

- 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 y 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, y
- g) La bonificación por servicios prestados”  
/Resaltado del Tribunal/.

En el fallo apelado se accedió a la pretensión de reajuste pensional sobre los factores devengados en los últimos 10 años, incluyendo los recargos por trabajo en dominicales y festivos y la prima de antigüedad, emolumentos efectivamente devengados por el señor SÁNCHEZ CANO durante ese lapso, conforme se indicó en el recuento probatorio.

Atendiendo a la postura adoptada por este Tribunal, y a que los factores salariales indicados están previstos en el Decreto 1158/94, el Tribunal confirmará en este aspecto la decisión apelada.

### (III)

#### CUOTA PARTE DE COLPENSIONES

La vinculada **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES** reprochó la sentencia en cuanto dispuso que esta entidad debe concurrir al pago de la reliquidación pensional en la cuota parte correspondiente, según el acto reconocimiento.

Como lo ha expresado el Tribunal en similares casos, es menester acotar que encontrándose de por medio un derecho constitucional como el de la pensión (art. 48 C.P.), la jurisprudencia, mayoritariamente en el escenario constitucional, ha distinguido entre el derecho a la pensión y su forma de financiación, aspectos sustancialmente diversos y que en el caso del disfrute de aquel, no puede quedar en suspenso o sujeto a las discusiones que surjan sobre la manera en que ha de ser cubierto, debate puramente administrativo. En otros términos, cuando la discusión versa sobre la forma o monto en el que las entidades comparten la financiación de las pensiones a través de esquemas de concurrencia, dicho elemento de análisis escapa a la discusión sustancial sobre el derecho pensional.

En efecto, la H. Corte Constitucional en Sentencia T-850 de 2004 expresó<sup>9</sup>:

“(...) Considera la Sala que la accionante no puede resultar afectada por la discusión de índole legal que se pueda presentar entre entidades del Estado sobre si procede el bono pensional o se trata de una cuota parte. Por consiguiente, la orden a imponer será la de que el I.S.S. proceda, verificados como están los requisitos de tiempo de servicios y de edad, a reconocer la pensión, sin perjuicio de la actividad que deba cumplir en aras a obtener que las entidades responsables concurren a la financiación de la pensión en los términos de la ley”.

Y en similar sentido, había sostenido el máximo tribunal constitucional<sup>10</sup> que *“(...) En el tema de los soportes financieros, se trata de un aspecto legal que no es de competencia de la Corte sino de las autoridades competentes, según el caso. La discusión que se ha planteado es de índole legal. El señalamiento de los soportes financieros le corresponde precisarlo al funcionario administrativo, de acuerdo con las normas vigentes. Cualquier determinación ilegal al respecto es susceptible de controles contencioso administrativos e inclusive de tutela si se comete una vía de hecho”* /Resalta el Tribunal/.

En este orden de ideas, habiendo quedado acreditado que la entidad que reconoció la pensión del accionante es la UGPP, considera el Tribunal en todo caso ajustada a derecho la obligación de reajuste pensional impuesta en sede de primera instancia a dicha unidad como entidad responsable del reconocimiento pensional del actor.

Sin embargo, lo que no comparte esta colegiatura es que se haya extendido la orden a la facultad de recobro de las cuotas partes o instrumentos de financiación de la pensión a reajustar, pues como se anotó, este aspecto no corresponde al debate jurídico propuesto en el *sub lite*, que se refiere al

---

<sup>9</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-235 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

derecho al reajuste pensional y no a su forma de financiación, el cual por demás constituye un trámite eminentemente administrativo que escapa al escenario judicial que se ha planteado, con lo cual se revocará la decisión a este respecto.

#### (IV)

#### LAS COSTAS EN PRIMERA INSTANCIA

Finalmente, reprocha en esta instancia la entidad apelante la condena en costas efectuada en su contra en el fallo censurado, arguyendo sobre el particular que la conducta por ella desplegada estuvo en todo momento cobijada de la buena fe.

En sentir de la Sala, dicha intelección no está llamada a salir avante, no solo por cuanto a voces del artículo 188 de la Ley 1437/11<sup>11</sup> la sentencia debe disponer sobre la condenación en costas, sino también por cuanto, al acudir al Código General del Proceso, su artículo 365 numeral 1 consagra que “Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso...”<sup>12</sup>, sin atarse de modo alguno a la conducta que hubiere reflejado en el trámite procesal, aspecto que únicamente consagra el inciso 2° de aquel texto legal, adicionado por el canon 47 de la Ley 2080 de 2021, exclusivamente tratándose de la parte actora.

En este orden, debe tenerse presente que desde la entrada en vigencia del Código de lo Contencioso Administrativo (C/CA) previsto en la Ley 1437/11, la condena en costas no se halla condicionada a la actividad o conducta desplegada por los sujetos procesales (criterio subjetivo) -como sí acaecía en el otrora vigente Decreto 01/84-, a excepción de la parte actora cuando sus pretensiones no salen avantes (art. 188 inciso 2°, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021). Por ende, tratándose de la entidad demandada, su imposición en sentencia encuentra como cardinal criterio que resulte

---

<sup>11</sup> Dice a letra la norma: “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”.

<sup>12</sup> Cabe mencionar que dicha disposición se encontraba regulada de manera equivalente en el derogado artículo 392-1 del CPC.

desfavorecida con la decisión de mérito que se dicte (criterio objetivo).

En este orden de ideas, tampoco encuentra este Juez Plural que la condena en costas ordenada por la Jueza *A quo* en contra de la entidad llamada por pasiva amerite ser reconsiderada.

#### **COSTAS.**

No habrá condena en costas ni agencias en derecho en esta instancia teniendo en cuenta que no se dan los supuestos previstos en los numerales 3 y 4 del artículo 365 de la Ley 1564 de 2012.

Por lo discurrido, el **Tribunal Administrativo de Caldas, SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

**REVÓCASE** el ordinal 3°, último inciso, de la sentencia emanada del Juzgado 2° Administrativo de Manizales, dentro del contencioso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **ALONSO SÁNCHEZ CANO** contra la **UGPP y COLPENSIONES**, únicamente en cuanto dispuso que esta última debe concurrir al pago de la reliquidación pensional ordenada en virtud de la cuota parte.

**CONFÍRMASE** en lo demás la providencia apelada.

Sin **COSTAS** ni agencias en derecho en esta instancia.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha,  
según consta en Acta N° 22 de 2022.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado



**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho de la señora Magistrada el presente Medio de Control, proveniente del Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales con apelación de sentencia, para decidir sobre su admisión.

Manizales, cuatro (04) de mayo de dos mil veintidós (2022)



**CARLOS ANDRÉS DÍEZ VARGAS**  
Secretario

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VARELA CIFUENTES**

Manizales, doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

<b>RADICADO</b>	<b>17001-33-39-008-2016-00234-02</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>SILVIO MARULANDA GARCÍA</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN</b>
<b>AUTO No.</b>	<b>187</b>

Los Magistrados de la Corporación en Sala Plena decidimos, de conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, declararnos impedidos dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con los siguiente:

**ANTECEDENTES**

El señor **SILVIO MARULANDA GARCÍA**, instauró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la **NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** solicitando se declare la nulidad de resolución No. DS.16-12-000085 del 18 de enero del 2016 mediante la cual la Fiscalía General de la Nación negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial, así como, de la Resolución No. 2-0837 del 04 de abril de 2016 que resolvió desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo primigenio.

## IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL ASUNTO

Los suscritos magistrados integrantes del Tribunal Administrativo de Caldas, manifestamos nuestro impedimento para conocer del presente trámite judicial, por cuanto el régimen de los magistrados establece una bonificación de igual naturaleza jurídica a la devengada por los empleados de La Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, en consecuencia, nos asiste un interés indirecto en las resultas de procesos en los que como este, ha de fijarse una posición jurídica en torno a la inclusión de dicha bonificación como factor salarial.

Un litigio como el aquí planteado no debe ser resuelto por quienes, precisamente, somos beneficiarios de una bonificación reconocida como factor salarial, pues tal circunstancia hace que nuestra inclinación sea la de defender y mantener el criterio jurídico que avala dicha tesis. Considerando, además, que nuestros subalternos devengan la bonificación judicial y eventualmente pueden ser parte demandante en un proceso de igual naturaleza al presente.

Dicho lo anterior, la causal esgrimida se encuentra consagrada en el numeral 1 del artículo 141 del CGP:

**ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.

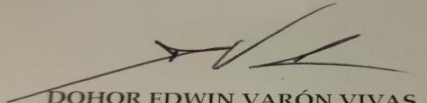
Por lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 131 del CPACA, por la Secretaría de la Corporación remítase el expediente al Consejo de Estado -Sala Plena-, para lo pertinente, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**CÚMPLASE**

**LOS MAGISTRADOS,**



Magistrada Ponente



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado



AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado

17-001-33-39-008-2016-00338-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, trece (13) de MAYO de dos mil veintidós (2022)

S. 060

La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, conformada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA, quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA, procede a dictar sentencia de segundo grado por vía del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia emanada del Juzgado 8º Administrativo del circuito de Manizales, dentro del contencioso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **BERTHA INÉS SALAZAR MORALES** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP**.

#### ANTECEDENTES

##### PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA.

I) Se declare la nulidad de las Resoluciones RDP 02247 de 25 de enero y RDP 014819 de 15 de abril de 2016, con las le fue negado el reajuste de la pensión de la accionante.

II) Se declare que la actora tiene derecho a que la UGPP reconozca una pensión de jubilación en cuantía de \$ 238.039 efectiva a partir de 19 de febrero de 2005, fecha de la adquisición del estatus pensional, y se reconozcan los ajustes pensionales definidos en las Leyes 4/76 y 71/88.

III) Condenar a la UGPP a pagar a la demandante la pensión de jubilación equivalente al 75% de la totalidad de los factores salariales devengados en el año anterior a la fecha del retiro del servicio, al tenor de lo dispuesto en las leyes 33/85, 62/85 y 71/88, por ser beneficiaria del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

IV) Condenar a la UGPP al pago de las diferencias entre las mesadas pensionales que ya han sido pagadas y los reajustes que lleguen a decretarse, disponiendo los ajustes de valor conforme al IPC, se dé cumplimiento al fallo en los términos del artículo 192 del C/CA, y se condene en costas a la demandada.

#### **CAUSA PETENDI.**

- La demandante prestó sus servicios al Estado por más de 20 años, y es beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.
- CAJANAL EICE reconoció a favor de la demandante una pensión de jubilación con base en la Ley 33/85 a través de la Resolución N° 2154 de 21 de febrero de 1997.
- Con petición presentada el 15 de septiembre de 2015, solicitó el reajuste de su pensión, siéndole negada a través de los actos demandados.

#### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

Se invocaron: Constitución Política, arts. 2º, 6º, 25 y 58; Código Civil, art. 10; Ley 57/87; Ley 1437/11 art. 178; Leyes 33/85; Ley 4/66, art. 4º; Decreto 1743/66; Decreto 3135/68; Decreto 1045/78 Ley 5/69; y Ley 71/88.

Expuso que en virtud del régimen de transición de la Ley 100//93, las Leyes 33 y 62 de 1985 rigen su situación pensional, y teniendo en cuenta que todo lo devengado por el trabajador es salario, tal y como lo ha pregonado el H. Consejo de Estado y los diferentes Tribunales Administrativos del país, la pensión de jubilación debe liquidarse tomando como base todos los factores salariales devengados con aplicación del IPC, salvo norma expresa en contrario.

Luego de reproducir extensos apartes jurisprudenciales que estimó pertinentes sobre el particular, arguyó que el precepto 58 de la Constitución Política fue igualmente transgredido al haberse omitido la indexación de los valores reconocidos.

## **CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR.**

La **UGPP** contestó la demanda de manera oportuna /fls. 111-127 cdno ppl/, formula las excepciones denominadas 'INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO' sustentada en el hecho de que los factores salariales a tener en cuenta son los previstos en el Decreto 1158/94, pues el estatus lo adquirió en vigencia de la Ley 100/93; 'PRESCRIPCIÓN' con base en los Decretos 3135/68 y 1848/69 y los artículos 488 del CST y 151 del CPT; y 'GENÉRICA', por lo que solicita se declare cualquier vicio que de oficio advierta el juez en el curso del proceso.

## **LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Jueza 8ª Administrativa de Manizales negó las pretensiones de la parte demandante en los términos que pasan a compendiarse (PDF N°9).

Determinó que el monto de la pensión y la forma de su liquidación, luego de hacer alusión a la disparidad de criterios existente entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, indicó que acogía la posición adoptada en la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado del 28 de agosto de 2018, en la que el máximo órgano de esta jurisdicción acogió la postura del órgano constitucional y determinó que el IBL no hace parte del catálogo de beneficios previstos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Acota que los factores tenidos en cuenta para la liquidación pensional se hallan acordes a lo dispuesto en el Decreto 1158 de 1994, lo que derivó en la decisión negativa frente a las pretensiones de la parte actora.

## **EL RECURSO DE SEGUNDO GRADO**

Con el memorial visible en el documento PDF N° 10, la **demandante** impugnó la sentencia de primera instancia, aludiendo que la aplicación de la jurisprudencia no puede dar al traste con los beneficios mínimos de los trabajadores, protegidos por los cánones 25 y 53 superiores en tanto irrenunciables e imprescriptibles, más aún cuando se trata de un derecho adquirido. Cuestiona las posturas de unificación utilizadas por la juzgadora de primer grado, aludiendo que el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en ninguno de sus apartados permite solo la aplicación parcial de los beneficios de dicha normativa.

Agrega que tampoco puede aplicarse a su caso la sentencia datada el veintiocho (28) de agosto de 2018 con la cual el Consejo de Estado unificó su postura en punto al régimen de transición de la Ley 100 de 1993, porque esta es posterior a la presentación de la demanda y en cambio, debe analizarse su situación al amparo de la anterior postura de dicha corporación, que señalaba como no taxativos los factores salariales enlistados en la ley 333 de 1985.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN**

Pretende por modo la parte actora se declare la nulidad de los actos con los cuales la entidad demandada negó el reajuste de su pensión de jubilación con la totalidad de factores salariales devengados en el último año de servicios.

### **PROBLEMAS JURÍDICOS**

Atendiendo a la postura erigida por la apelante y a lo decidido por la Jueza de primera instancia, el problema jurídico a resolver en el presente asunto se contrae a la dilucidación del siguiente interrogante:

- *¿Qué factores salariales debían tenerse en cuenta para la liquidación de la pensión de jubilación de la accionante?*

(I)

### **LO PROBADO EN LA ACTUACIÓN**

Se ha acreditado lo siguiente (todos los folios corresponden al documento PDF N° 2 del expediente digital):

- i. La señora BERTHA SALAZAR MORALES laboró al servicio de la Secretaría de Educación del DEPARTAMENTO DE CALDAS entre el 1° de agosto de 1977 y el 9 de febrero de 1997, según obra a folio 38.
- ii. Según los certificados de salarios, durante el último año de servicios devengó asignación básica, prima de alimentación, auxilio de transporte, prima de servicio, vacaciones y navidad, así como una prima técnica por evaluación del

desempeño (pág.39).

iii. Con la Resolución N°2154 de 21 de febrero de 1997, CAJANAL EICE reconoció a favor de la actora una pensión de jubilación en cuantía de \$ 79.688.,25, condicionada a demostrar el retiro del servicio, en cuantía del 75% del promedio de lo devengado en el tiempo que le hiciera falta para adquirir el estatus pensional, según los dictados del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y teniendo en cuenta únicamente la asignación básica (págs. 20-22).

iv. El 29 de diciembre de 2015 la accionante solicitó el reajuste pensional con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios con base en la Ley 33 de 1985, petición que fue negada a través de los actos administrativos demandados (págs. 24- 33).

## (II)

### RÉGIMEN PENSIONAL APLICABLE

En el sub lite no es motivo de disenso entre las partes que la demandante BERTHA SALAZAR MORALES es beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, aspecto que fue definido en sede de primera instancia y reconocido por ambos extremos procesales. En este orden, lo que pretende la actora es la reliquidación de la prestación pensional con el IBL y los factores salariales de la Ley 33 de 1985.

Lo anterior, pese a que en el escrito de apelación aludió de manera tangencial que su situación pensional se hallaba gobernada por el régimen de transición establecido en la Ley 33 de 1985, aspecto que resulta desacertado, en la medida que además de que dista de lo planteado en la demanda, a según lo enunciado en el recuento probatorio, la actora empezó a laborar en el año 1977 y con ello, con sencillez se desprende que no contaba con 15 años de servicios para 1985, cuando entró a regir la mencionada norma.

Por ende, se itera que su régimen pensional es el previsto en la Ley 33 de 1985, por ser beneficiaria de la transición establecida en el canon 36 de la Ley 100 de 1993, como se determinó en primera instancia.



La citada Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 de la misma anualidad, en sus artículos 1º y 3º previó:

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

(...)

**Artículo 3º** “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 jornada 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”-  
/Resalta la Sala/.

Como se vislumbró desde la etapa primigenia del proceso, el marco de discusión se contrae a la inclusión o no del ingreso base de liquidación (IBL) dentro del catálogo de beneficios previstos por el régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y a partir de ahí, si el IBL que debe tomarse en consideración es el contenido en las normas anteriores o si por el contrario, al quedar excluido de la transición, este aspecto en concreto ha de entrar a gobernarse por las previsiones del sistema pensional general que entró en vigencia el primero (1º) de abril de 1994.

El debate jurídico sobre el particular se enmarca en el contexto de posturas jurídicas encontradas, puntualmente a raíz de la adoptada por la H. Corte Constitucional que tiene como hitos jurídicos las providencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, en las que se separó de la hermenéutica que el Consejo de Estado -y el mismo Tribunal Constitucional- venían otorgando al alcance del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

En relación con este tema, este Tribunal ha venido interpretando de manera pacífica y reiterada que cuando el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 dispone que *“La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez”* serán los previstos en el régimen anterior, ha de entenderse que en este último concepto se incluyen tanto la tasa de reemplazo como el ingreso base de liquidación (IBL) que contenían las normas precedentes a su vigencia, pues una intelección opuesta vulnera el principio de inescindibilidad normativa y de contera, crea un tercer régimen pensional no previsto por el legislador.

En consecuencia con esta línea de argumentación, el Tribunal también ha sostenido que la Ley 33 de 1985 ilustra que, así se hagan aportes a la Caja de Previsión basados en rubros distintos de los enlistados en el inciso segundo del artículo 3º, las pensiones se liquidarán teniéndolos en cuenta, intelección que se acompasa con lo estipulado en el canon 1º también trasunto<sup>1</sup>, y que se complementa con la definición de salario trazada por el H. Consejo de Estado, que lo define en su jurisprudencia como *“lo que el trabajador recibe en forma habitual o a cualquier título y que implique retribución ordinaria permanente de servicios, sea cual fuere la designación que las partes le den”*<sup>2</sup>.

El otro de los fundamentos que había venido tomando esta colegiatura como soporte de su hermenéutica se hallaba en la postura -también reiterada- del órgano de cierre de esta jurisdicción, que en varias oportunidades insistió<sup>3</sup> en lo

---

<sup>1</sup> Ver entre muchas otras, sentencias del 16 de junio de 2015, Exp. 2013-00299-02 y Exp. 2013-00369-02. M.P. Augusto Morales Valencia.

<sup>2</sup> Sentencia del 19 de febrero de 2004, Sección Segunda, M.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub-sección A, Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Expediente: 25000-23-25-000-2007-00001-01(0302-11).

pregonado en la sentencia de la Sala Plena de la Sección Segunda, de cuatro (4) de agosto de 2010<sup>4</sup>, por cuyo ministerio:

“(…) Así, esta Sala en la sentencia de Sección del cuatro (4) de agosto de dos mil diez (2010), Expediente No. 0112-2009, Actor: Luis Mario Velandia, unificó los criterios en mención, para llegar a la conclusión de que la Ley 33 de 1985 no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios...”.

/Resalta la Sala/.

Sin embargo, ante la irrupción de la nueva postura interpretativa de la Corte Constitucional introducida en las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, el Consejo de Estado reforzó su doctrina, y en fallo de veinticinco (25) de febrero de 2016, sentencia de unificación proferida por la Sección Segunda<sup>5</sup>, ratificó una vez más la postura asumida por este Tribunal en cuanto a la aplicación del IBL del último año de servicios a los beneficiarios de la transición consagrada en la Ley 100 de 1993.

En síntesis, el máximo órgano de esta jurisdicción especializada acudió a la postura que de forma reiterada había plasmado frente a este tema específico<sup>6</sup>, corroborando que cuando las normas de transición contienen el concepto de “monto” de la pensión, este hace referencia no solo a un porcentaje, como quiera que este es un mero dato abstracto, sino a la suma de las partidas o promedio de los factores salariales devengados por el trabajador, a lo cual añadió que el Decreto 1158 de 1994 establece el Ingreso Base de Cotización (IBC) y no el Ingreso Base de Liquidación (IBL), que en el caso de los beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100/93, debía continuar rigiéndose por las normas anteriores al primero (1º) de abril de 1994.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, fecha: 4 de agosto de 2010, Ref: Expediente No. 250002325000200607509 01.-, Número Interno: 0112-2009.-, Actor: Luis Mario Velandia.

<sup>5</sup> Sentencia de veinticinco (25) de febrero de 2016. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. Expediente: 25000234200020130154101.

<sup>6</sup> Acudió a la Sentencia de 21 de junio de 2007, Radicado 0950 de 2006, Consejera Ponente: Ana Margarita Olaya Forero.

En la misma providencia, el H. Consejo de Estado convalidó la postura plasmada en la Sentencia de Unificación de cuatro (4) de agosto de 2010 con ponencia del Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila en el expediente Rad. 0112-2009 (citada líneas atrás), en punto a la inclusión de la totalidad de factores salariales devengados en el último año de servicios en aras de establecer el monto de la pensión.

Respecto a la posición introducida en la Sentencia C-258 de 2013 por la H. Corte Constitucional, el supremo tribunal de esta jurisdicción indicó que no era posible extender la hermenéutica allí plasmada a la generalidad de los casos, básicamente por cuanto, (i) tal decisión aborda el estudio de constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, que consagra un régimen pensional de privilegio, y no la generalidad de beneficiarios de los regímenes anteriores a la Ley 100/93; (ii) las normas anteriores a la Ley 100 de 1993 tienen justificación y racionalidad y no hicieron parte del examen de constitucionalidad, con lo cual no pueden extenderse sus efectos; y (iii) el Consejo de Estado ya hace varios años ha determinado que la enunciación de factores salariales de las Leyes 33 y 62 de 1985 no es taxativa, pronunciamiento que constituye precedente para los funcionarios de esta jurisdicción especializada.

Por su parte, en relación con la Sentencia SU-230 de 2015, que adoptó como precedente frente al régimen de transición en pensiones la argumentación consignada en la sentencia C-258 de 2013 ya referida, el H. Consejo de Estado planteó que dicha providencia avala la postura que sobre el particular ha mantenido la H. Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Laboral en el marco de sus competencias y en concreto, en el escenario decisional de la jurisdicción ordinaria.

El temperamento jurídico esbozado hasta este punto, que había permitido a este Tribunal mantener la posición del órgano supremo de esta jurisdicción, fue morigerado en cuanto a sus límites temporales con la expedición de la Sentencia T-615 de 2016, en la que adujo la Corte Constitucional que el precedente jurisprudencial consignado en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 sólo resultaba obligatorio para aquellos casos en los que se dictara sentencia con posterioridad a la ejecutoria de esta última, anotando en todo caso que si el estatus pensional se había adquirido antes de la ejecutoria de la providencia primeramente

citada (C-258 de 2013), el criterio interpretativo esbozado por el Tribunal constitucional no resultaba obligatorio. En el caso de este Tribunal Administrativo, se aplicó esta regla por un breve lapso, hasta cuando la Sentencia T-615 de 2016 fue declarada nula a instancias del mismo tribunal constitucional con Auto N° 229 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda Amaris).

Finalmente, la H. Corte Constitucional se pronunció una vez más sobre la interpretación que en su criterio debe dársele al régimen de transición pensional de la Ley 100 de 1993. Dicho pronunciamiento se halla en la Sentencia SU-395 de 2017<sup>7</sup>, de la cual el tribunal extracta lo pertinente:

**“(...) 10.2.2.1. Este caso se refiere al reconocimiento de la pensión de jubilación a un beneficiario del régimen de transición de la Ley 33 de 1985 con un monto del 75% liquidado con el IBL de la Ley 100 de 1993 que, al pretender la reliquidación de su mesada pensional con base en el último año de servicios -Ley 33 de 1985 y factores salariales de la Ley 62 de 1985-, inició proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que conoció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual ordenó la reliquidación de la mesada con base en el 75% de lo devengado por el demandante en el último año de servicio oficial con la inclusión de todos los elementos salariales percibidos. En segunda instancia, el Consejo de Estado revocó parcialmente lo decidido al incluirse la prima de bonificación -por no ser elemento salarial- y haberse compensado los aportes de los demás elementos salariales incluidos en la liquidación. (...)**

10.2.2.2. Sobre las anteriores consideraciones, la Sala Plena estima que se configuran los defectos endilgados en la demanda de tutela por las siguientes razones:

**(...) Conforme con ello, se ha entendido en sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional, que cuando**

---

<sup>7</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se refiere a “monto de pensión” como una de las prerrogativas que se mantienen del régimen anterior, está refiriéndose al porcentaje aplicable al Ingreso Base de Liquidación. Lo anterior, tiene sentido no sólo desde el punto de vista del lenguaje sino también con fundamento en el alcance, finalidad y concepto del régimen de transición.

En la medida en que si el inciso tercero de la norma bajo análisis expresamente establece cuál debe ser el Ingreso Base de Liquidación para los beneficiarios del régimen de transición, entonces el monto se refiere al porcentaje aplicable a esa base que será el señalado por la normativa anterior que rija el caso concreto. En igual sentido, los factores salariales, al no determinar el monto de la pensión sino parte de la base de liquidación de la misma, serán los señalados por la normativa actual, en este caso, por el Decreto 1158 de 1994.

A través de las Sentencias C-168 de 1995 y C-258 de 2013, a la Corte Constitucional le correspondió estudiar la constitucionalidad de los incisos segundo y tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sin dejar lugar a dudas sobre el alcance del inciso tercero, en cuanto a que el mismo determina el ingreso base de liquidación aplicable a los beneficiarios del régimen de transición en los términos de los incisos primero y segundo.

Sin embargo, el decreto citado reiteró que hay un régimen de transición, que por lo tanto se torna inalterable: "Artículo 4º. Los servidores públicos que seleccionen el régimen de prima media con prestación definida, estarán sujetos al régimen de transición establecido en el artículo 36 de la ley 100 de 1993 y demás disposiciones que lo reglamentan". De manera que las consideraciones esbozadas sobre la interpretación de los incisos segundo y

tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, son aplicables al caso concreto y, en general, a quienes se regían por la Ley 33 de 1985. No obstante todo lo anterior, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la sentencia impugnada, interpretó dichas disposiciones de manera evidentemente contraria a como ha sido esbozado, desconociendo lo establecido expresamente por el legislador, así como lo dispuesto en la Sentencia C-168 de 1995.

A este respecto, la sentencia impugnada concluyó que el inciso tercero sólo se habilita cuando el régimen anterior aplicable en el caso concreto no establece una norma expresa que determine el ingreso base de liquidación. Así las cosas, encontró también que el monto de la pensión incluía no sólo la tasa de reemplazo, sino también el Ingreso Base de Liquidación, los factores salariales y los demás elementos constitutivos de la liquidación. Perspectiva bajo la cual se advierte un defecto sustantivo por desconocimiento del texto legal al otorgarle un alcance no previsto por el legislador, acompañado además de una violación directa de la Constitución.

Y aun cuando en sentencias de tutela posteriores a la Sentencia C-168 de 1995 se haya ordenado la reliquidación de pensiones al entender que la expresión “monto de la pensión” incluía ingreso base de liquidación, éstas simplemente ostentan un efecto inter-partes que no tiene la virtualidad de subsanar el defecto advertido en la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

El Acto Legislativo 01 de 2005, en su inciso 6, introdujo la regla ya consagrada en el artículo 13 de la Ley 100 de 1993, de acuerdo con la cual, Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Y, en

cuanto al régimen de transición, hizo remisión a lo establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

(...) En este orden de ideas, es posible concluir que de acuerdo con lo expresamente establecido por el legislador en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por el Constituyente en el Acto Legislativo 01 de 2005, así como con los principios de eficiencia del Sistema de Seguridad Social, correspondencia entre lo cotizado y lo liquidado, y el alcance y significado del régimen de transición, la interpretación constitucionalmente admisible es aquella según la cual el monto de la pensión se refiere al porcentaje aplicable al IBL, y, por tanto, el régimen de transición no reconoce que continúan siendo aplicables ni el IBL ni los factores salariales previstos con anterioridad a la Ley 100 de 1993.

Por último, cabe recordar que la Sentencia C-258 de 2013, al estudiar la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 sobre régimen especial de Congresistas y Magistrados de Altas Cortes, sostuvo que, no obstante que el Acto Legislativo 01 de 2005 haya respetado la existencia de un régimen de transición en materia pensional, “impuso límites temporales y materiales. En cuanto a los beneficios y condiciones, la reforma constitucional remitió a lo consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, disposición que establece que los beneficiarios del régimen de transición tendrán derecho a que se les apliquen las normas pensionales anteriores, en relación con la edad, el tiempo de cotización o servicios prestados, y el monto de la pensión, entendido como tasa de remplazo. Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión de vejez, se sujetan a las disposiciones contenidas en el sistema general de pensiones”.



10.2.2.3. Por lo anterior, habrá de ser revocada la sentencia de segunda instancia proferida por el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta- el 11 de agosto de 2011, dentro de la acción de tutela instaurada en contra de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante la cual denegó por improcedente la acción de tutela. En su lugar, se concederá la protección del derecho fundamental al debido proceso” /Lineas y resaltados son de la Sala/.

En igual sentido, recientemente el H. Consejo de Estado unificó su postura en la sentencia de veintiocho (28) de agosto de 2018<sup>8</sup>, en la cual indicó el Ingreso Base de Liquidación que debe tenerse en cuenta para las personas beneficiarias del régimen de transición:

“91. Para la Sala Plena de esta Corporación esa es la lectura que debe darse del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. **El artículo 36 contiene todos los elementos y condiciones para que las personas beneficiarias del régimen transición puedan adquirir su pensión de vejez con la edad, el tiempo de servicios o semanas de cotización y la tasa de reemplazo del régimen anterior y con el IBL previsto en el mismo artículo 36, inciso 3, y en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993.** La regla establecida por el legislador en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 excluyó la aplicación ultractiva del ingreso base de liquidación que consagraba el régimen general de pensiones anterior a dicha ley. El reconocimiento de la pensión en las condiciones previstas a cabalidad por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 constituye un verdadero beneficio para este grupo poblacional, porque frente a los mismos requisitos que están consagrados para el Sistema General de Pensiones, indudablemente, le son más favorables.

---

<sup>8</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: César Palomino Cortés. Expediente: 52001-23-33-000-2012-00143-01. Demandante: Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro. Demandado: UGPP.

(...)

94. 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 hiciere 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.”

Asimismo, en la misma providencia esa Alta Corporación señaló que los factores salariales a incluir en la liquidación pensional de los servidores públicos beneficiarios de la transición, deben ser únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes al sistema pensional.

#### RECTIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL:

Tanto la sentencia SU-395 de 2017 y la de unificación del veintiocho (28) de agosto de 2018, marcan un precedente de especial incidencia en la interpretación del tema que ocupa la atención de esta Sala. A diferencia de las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, la primera providencia sí se refiere puntualmente al contenido del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, aludiendo en especial a los servidores públicos, a tal punto que la decisión allí contenida revocó varias sentencias proferidas por la Sección

Segunda del Consejo de Estado que hacían parte de la línea de entendimiento tradicionalmente asumida por esta jurisdicción especializada.

En el nuevo pronunciamiento, la H. Corte Constitucional hace énfasis de manera contundente en que la interpretación constitucionalmente válida frente al citado régimen transicional en materia pensional involucra componentes esenciales que pueden sintetizarse así: **(i)** el régimen de beneficios consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 contiene la edad, el número de semanas cotizadas o tiempo de servicios y el monto de la pensión, entendido exclusivamente como tasa de reemplazo o porcentaje; **(ii)** por el contrario, el Ingreso Base de Liquidación (IBL) se rige por las normas del sistema pensional general (Ley 100/93), pues no integra el ámbito de la transición; **(iii)** los factores salariales hacen parte de la base pensional o IBL y no del “monto” de la prestación, por lo que serán los señalados en los Decretos 691 y 1158 de 1994; y **(iv)** se ratifica el mandato de correspondencia entre las cotizaciones y el reconocimiento pensional, por lo que los factores que no sean objeto de aportes al sistema no se verán reflejados en la liquidación del derecho reconocido.

Como se anotó líneas atrás, el contenido de la transición ha atravesado por diversas posibilidades hermenéuticas, dentro de las cuales este Tribunal había adoptado de manera uniforme la que señalaba al IBL como parte integrante del catálogo de beneficios, y con ello, la posibilidad de reconocer todos los factores salariales y la base de liquidación de las normas anteriores a la Ley 100 de 1993. Sin embargo, el hecho de que el último precedente constitucional aluda de manera directa a la situación de ex servidores públicos beneficiarios de la transición y cobijados por decisiones del máximo órgano de esta jurisdicción, revela sin lugar a equívocos que el marco de aplicación de la hermenéutica introducida por el Tribunal Constitucional se extiende a aquellos litigios que involucran la generalidad de los regímenes pensionales anteriores a 1994 y no solo aquellos especiales inicialmente abordados en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015.

Todo ello teniendo en cuenta además la postura adoptada por el máximo órgano de cierre de esta jurisdicción, pues la sentencia de unificación del veintiocho (28) de agosto de 2018 determinó las reglas aplicables en los casos de aquellos beneficiarios del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100/93, estableciendo claramente que el IBL a tener en cuenta es aquel contenido en el

inciso 3° del mencionado precepto y que los factores salariales a incluir en la liquidación pensional son solo aquellos sobre los cuales se hayan realizado los respectivos aportes.

Con base en ello, y atendiendo a que en los términos de la guardiana de la Carta esta es la interpretación constitucionalmente admisible del beneficio de la transición y a la posición del H. Consejo de Estado conllevó a que el Tribunal rectificara su anterior postura y en consecuencia, acogiera el precedente constitucional desarrollado con amplitud en la Sentencia SU-395 de 2017 y el precedente vertical obligatorio de la sentencia emanada del H. Consejo de Estado el veintiocho (28) de agosto de 2018.

## **EL CASO CONCRETO**

Conclusión de lo dilucidado, y habida consideración de que las pretensiones de la demandante se contraen a la aplicación del IBL y demás factores salariales de la Ley 33 de 1985 a la liquidación de la pensión de la señora BERTHA SALAZAR MORALES en su calidad de beneficiaria de la transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, dable es concluir que le asiste razón a la funcionaria judicial de primera instancia cuando afirmó que dicho elemento no se encuentra incluido dentro de los beneficios previstos por el legislador en este último precepto.

Por ende, la entidad de previsión debe sujetarse a los mandatos del Decreto 1158 de 1994, compilado en el artículo 2.2.3.1.3. del Decreto 1833 de 2016, para determinar los factores salariales a incluir en la base de liquidación, norma que consagra lo siguiente:

“ART. 1°—El artículo 6° del Decreto 691 de 1994 quedará así: “Base de cotización.

El salario mensual base para calcular las cotizaciones al sistema general de pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:

- 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 y 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, y
- g) La bonificación por servicios prestados”  
/Resaltado del Tribunal/.

En ese orden, teniendo en cuenta que la pretensión en el sub lite se contrae a la aplicación del IBL de la Ley 33 de 1985 a la liquidación pensional de la parte demandante, esta no tenía eco de prosperidad, como en efecto lo determinó la jueza de primera instancia.

#### **COSTAS.**

No habrá condena en costas ni agencias en derecho teniendo en cuenta que al momento de interponer la demanda, la jurisprudencia del Consejo de Estado avalaba la reliquidación pensional con el IBL del régimen anterior al de la Ley 100/93, tal como lo solicitó el actor en sede judicial; sin embargo, ante la postura de la H. Corte Constitucional en la sentencia de unificación SU-395/17 y del H. Consejo de Estado en sentencia del 28 de agosto de 2018 sobre la interpretación del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100/93, y debido a las cuales se debió variar la línea argumentativa que en otra época se perfiló por este Tribunal, estima la Sala que no es procedente condenar en costas en este caso.

Por lo discurrido, el **Tribunal Administrativo de Caldas, SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia emanada del Juzgado 8º Administrativo del circuito de Manizales, dentro del contencioso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **BERTHA INÉS SALAZAR MORALES** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP**.

Sin **COSTAS** ni agencias en derecho en esta instancia.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N° 22 de 2022.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho de la señora Magistrada el presente Medio de Control, proveniente del Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales con apelación de sentencia, para decidir sobre su admisión.

Manizales, cuatro (04) de mayo de dos mil veintidós (2022)



**CARLOS ANDRÉS DÍEZ VARGAS**  
Secretario

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VARELA CIFUENTES**

Manizales, doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

<b>RADICADO</b>	<b>17001-33-39-005-2017-00167-03</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>LILIANA DEL ROCIO OJEDA INSUASTY</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL</b>
<b>AUTO No.</b>	<b>190</b>

Los Magistrados de la Corporación en Sala Plena decidimos, de conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, declararnos impedidos dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con los siguiente:

**ANTECEDENTES**

La señora **LILIANA DEL ROCIO OJEDA INSUASTY**, instauró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la **NACIÓN –RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL** solicitando se declare la nulidad de resolución DESAJMZR16-384 del 08 de marzo de 2016 mediante la cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial, así como, del acto ficto negativo que resolvió desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo primigenio.

### **IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL ASUNTO**

Los suscritos magistrados integrantes del Tribunal Administrativo de Caldas, manifestamos nuestro impedimento para conocer del presente trámite judicial, por cuanto el régimen de los magistrados establece una bonificación de igual naturaleza jurídica a la devengada por los empleados de La Rama Judicial, en consecuencia, nos asiste un interés indirecto en los resultados de procesos en los que como este, ha de fijarse una posición jurídica en torno a la inclusión de dicha bonificación como factor salario.

Un litigio como el aquí planteado no debe ser resuelto por quienes, precisamente, somos beneficiarios de una bonificación reconocida como factor salarial, pues tal circunstancia hace que nuestra inclinación sea la de defender y mantener el criterio jurídico que avala dicha tesis. Considerando, además, que nuestros subalternos devengan la bonificación judicial y eventualmente pueden ser parte demandante en un proceso de igual naturaleza al presente.

Dicho lo anterior, la causal esgrimida se encuentra consagrada en el numeral 1 del artículo 141 del CGP:

**ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus



parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.

Por lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 131 del CPACA, por la Secretaría de la Corporación remítase el expediente al Consejo de Estado Sala Plena-, para lo pertinente, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

### CÚMPLASE

### LOS MAGISTRADOS,

Magistrada Ponente

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado

**18CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho de la señora Magistrada el presente Medio de Control, proveniente del Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales con apelación de sentencia, para decidir sobre su admisión.

Manizales, cuatro (04) de mayo de dos mil veintidós (2022)



**CARLOS ANDRÉS DÍEZ VARGAS**  
Secretario

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VARELA CIFUENTES**

Manizales, doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

<b>RADICADO</b>	<b>17001-33-33-001-2017-00327-03</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>JAIME SOTO RAMIREZ</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL</b>
<b>AUTO No.</b>	<b>197</b>

Los Magistrados de la Corporación en Sala Plena decidimos, de conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, declararnos impedidos dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con los siguiente:

**ANTECEDENTES**

El señor **JAIME SOTO RAMIREZ**, instauró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL** solicitando se declare la nulidad de resolución DESAJMZR16-710 del 18 de abril de 2016, mediante la cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial, así como, del acto ficto negativo que resolvió desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo primigenio.

### **IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL ASUNTO**

Los suscritos magistrados integrantes del Tribunal Administrativo de Caldas, manifestamos nuestro impedimento para conocer del presente trámite judicial, por cuanto el régimen de los magistrados establece una bonificación de igual naturaleza jurídica a la devengada por los empleados de La Rama Judicial, en consecuencia, nos asiste un interés indirecto en los resultados de procesos en los que como este, ha de fijarse una posición jurídica en torno a la inclusión de dicha bonificación como factor salario.

Un litigio como el aquí planteado no debe ser resuelto por quienes, precisamente, somos beneficiarios de una bonificación reconocida como factor salarial, pues tal circunstancia hace que nuestra inclinación sea la de defender y mantener el criterio jurídico que avala dicha tesis. Considerando, además, que nuestros subalternos devengan la bonificación judicial y eventualmente pueden ser parte demandante en un proceso de igual naturaleza al presente.

Dicho lo anterior, la causal esgrimida se encuentra consagrada en el numeral 1 del artículo 141 del CGP:

**ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus

parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.

Por lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 131 del CPACA, por la Secretaría de la Corporación remítase el expediente al Consejo de Estado Sala Plena-, para lo pertinente, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**CÚMPLASE**

**LOS MAGISTRADOS,**

Magistrada Ponente

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho de la señora Magistrada el presente Medio de Control, proveniente del Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales con apelación de sentencia, para decidir sobre su admisión.

Manizales, veintiséis (26) de abril de dos mil veintidós (2022)



**CARLOS ANDRÉS DÍEZ VARGAS**  
**Secretario**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VARELA CIFUENTES**

Manizales, doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

<b>RADICADO</b>	<b>17001-33-33-002-2017-00500-03</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>LINA FERNANDA AGUIRRE MONTES</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL</b>
<b>AUTO No.</b>	<b>194</b>

Los Magistrados de la Corporación en Sala Plena decidimos, de conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, declararnos impedidos dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con los siguiente:

**ANTECEDENTES**

La señora **LINA FERNANDA AGUIRRE MONTES**, instauró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la **NACIÓN –RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL** solicitando se declare la nulidad de resolución DESAJMZR16-515 del 15 de marzo de 2016, mediante la cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial, así como, de la Resolución 6415 del 11 de octubre de 2018, que resolvió desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo primigenio.

### **IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL ASUNTO**

Los suscritos magistrados integrantes del Tribunal Administrativo de Caldas, manifestamos nuestro impedimento para conocer del presente trámite judicial, por cuanto el régimen de los magistrados establece una bonificación de igual naturaleza jurídica a la devengada por los empleados de La Rama Judicial, en consecuencia, nos asiste un interés indirecto en los resultados de procesos en los que como este, ha de fijarse una posición jurídica en torno a la inclusión de dicha bonificación como factor salario.

Un litigio como el aquí planteado no debe ser resuelto por quienes, precisamente, somos beneficiarios de una bonificación reconocida como factor salarial, pues tal circunstancia hace que nuestra inclinación sea la de defender y mantener el criterio jurídico que avala dicha tesis. Considerando, además, que nuestros subalternos devengan la bonificación judicial y eventualmente pueden ser parte demandante en un proceso de igual naturaleza al presente.

Dicho lo anterior, la causal esgrimida se encuentra consagrada en el numeral 1 del artículo 141 del CGP:

**ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.

Por lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 131 del CPACA, por la Secretaría de la Corporación remítase el expediente al Consejo de Estado Sala Plena-, para lo pertinente, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**CÚMPLASE**

**LOS MAGISTRADOS,**

Magistrada Ponente

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

PABLO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado





**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho de la señora Magistrada el presente Medio de Control, proveniente del Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales con apelación de sentencia, para decidir sobre su admisión.

Manizales, cuatro (04) de mayo de dos mil veintidós (2022)



**CARLOS ANDRÉS DÍEZ VARGAS**  
Secretario

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VARELA CIFUENTES**

Manizales, doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

<b>RADICADO</b>	<b>17001-33-33-004-2017-00517-03</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>DIANA MARCELA AVILES CHICA Y OTROS</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL</b>
<b>AUTO No.</b>	<b>186</b>

Los Magistrados de la Corporación en Sala Plena decidimos, de conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, declararnos impedidos dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con los siguiente:

**ANTECEDENTES**

La señora **DIANA MARCELA AVILES CHICA y OTROS**, instauraron demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la **NACIÓN –RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL** solicitando se declare la nulidad de resoluciones mediante las cuales la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial, así como, de los actos fictos negativos que resolvieron desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto contra los actos administrativos primigenios.

### **IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL ASUNTO**

Los suscritos magistrados integrantes del Tribunal Administrativo de Caldas, manifestamos nuestro impedimento para conocer del presente trámite judicial, por cuanto el régimen de los magistrados establece una bonificación de igual naturaleza jurídica a la devengada por los empleados de La Rama Judicial, en consecuencia, nos asiste un interés indirecto en los resultados de procesos en los que como este, ha de fijarse una posición jurídica en torno a la inclusión de dicha bonificación como factor salario.

Un litigio como el aquí planteado no debe ser resuelto por quienes, precisamente, somos beneficiarios de una bonificación reconocida como factor salarial, pues tal circunstancia hace que nuestra inclinación sea la de defender y mantener el criterio jurídico que avala dicha tesis. Considerando, además, que nuestros subalternos devengan la bonificación judicial y eventualmente pueden ser parte demandante en un proceso de igual naturaleza al presente.

Dicho lo anterior, la causal esgrimida se encuentra consagrada en el numeral 1 del artículo 141 del CGP:

**ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus

parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.

Por lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 131 del CPACA, por la Secretaría de la Corporación remítase el expediente al Consejo de Estado Sala Plena-, para lo pertinente, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**CÚMPLASE**

**LOS MAGISTRADOS,**

Magistrada Ponente

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

CARLOS MANUEL ZAPATA JIMES  
Magistrado

PABLO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



17001-23-33-000-2017-00643-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, trece (13) de MAYO de dos mil veintidós (2022)

S.

La Sala 4ª de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, conformada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA, quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA, procede a dictar sentencia de primer grado dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **JULIANA ECHEVERRY RINCÓN** contra la **E.S.E. ASSBASALUD**.

**ANTECEDENTES**

**PRETENSIONES**

- I) Se declare la nulidad del Oficio GER 037 de 16 de enero de 2017.
  
- II) A título de restablecimiento del derecho, se declare que entre las partes existió una relación laboral entre el mes de mayo de 2010 y el 30 de noviembre de 2015, y se pague a la accionante la suma de \$ 161'160.500 por concepto de ingreso base, primas de servicios, bonificación por servicios prestados, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses a las cesantías, prima de alimentación, indemnización moratoria y “salarios caídos”.

III) Se actualicen las sumas reconocidas, se paguen intereses de mora a la tasa máxima legal y se condene en costas a la demandada.

#### **CAUSA PETENDI.**

En síntesis, expresa la demandante que prestó sus servicios como odontóloga a la E.S.E. ASSBASALUD entre el mes de mayo de 2010 y el 30 de noviembre de 2015, percibiendo una remuneración mensual de \$ 1'444.060, sin embargo, anota que durante todo el desarrollo de los contratos, se dieron los elementos de una relación laboral, como la prestación personal del servicio, la remuneración y la continuada subordinación en sus labores.

Indica que a diferencia de los empleados de planta, nunca recibió pago por concepto de prestaciones sociales, por lo que solicitó ante la demandada el reconocimiento de la relación laboral con la consecuente cancelación de los emolumentos legales, siéndole negado a través del acto demandado.

#### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Se invocan como vulnerados los artículos 13, 25 y 53 de la Constitución Política; Ley 244/95 y la Ley 80/93, art. 32.

Como juicio de la infracción, expone a grandes rasgos las características que diferencian los contratos laboral y de prestación de servicios, precisando que en el primero existe una continuada subordinación o dependencia que se expresa en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada, como lo sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia C-154/97, precisando que en el caso concreto, la demandante no recibía las prestaciones sociales a las que sí tenían derecho los demás servidores de planta de ASSBASALUD ESE. Todo ello, en su sentir, implica el

desconocimiento del contenido establecido en el artículo 25 Superior, que prescribe el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, al tiempo que deriva en la falsa motivación del acto demandado.

#### **CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR.**

La **E.S.E ASSBASALUD**, en escrito obrante de folios 60 a 79 del cuaderno principal, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, para lo cual adujo que la demandante estuvo vinculada a través de contratos de prestación de servicios regidos por la Ley 80 de 1993, por lo que no están presentes los elementos propios de una relación laboral como la que pretende sea declarada.

Expresa que la nulidisciente no tenía autonomía para ejecutar sus labores, en la medida que podía prestar sus servicios en sitios que no eran de propiedad de ASSBASALUD ESE, como la Clínica Odontológica de la Universidad Autónoma de Manizales, además, es lógico que al tratarse de servicios de salud, estos tuvieran lugar en los horarios en los que estaba abierta la entidad prestadora, por lo que en verdad existió fue una coordinación administrativa normal en este tipo de contratos. De otro lado, expresa que la demandante suscribió las actas de liquidación de los contratos de prestación de servicios sin dejar anotación o salvedad alguna, por lo que dicho documento goza de presunción de legalidad, y resulta ajeno a su naturaleza que ahora acuda ante la jurisdicción a demandar, cuando expresamente se declaró a paz y salvo por todo concepto.

Como excepciones, formuló las que denominó 'INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN LABORAL (PRESTACIONES SOCIALES) EN FAVOR DE LA EXCONTRATISTA JULIANA ECHEVERRY RINCÓN', aduciendo que en el expediente no existen pruebas que conlleven a desvirtuar la presunción de legalidad del acto demandado, al paso que el contrato estatal de prestación de servicios suscrito entre las partes tampoco ha



sido anulado por juez competente, y fue liquidado, declarándose las partes a paz y salvo por todo concepto; 'COBRO DE LO NO DEBIDO', por la inexistencia de un acto administrativo proferido por el ordenador del gasto de la entidad demandada en el que se reconozcan las prestaciones reclamadas con la demanda; 'GENÉRICA', frente a cualquier hecho constitutivo de excepción que se halle probado; 'CADUCIDAD DE LA ACCIÓN Y PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS EN MATERIA LABORAL', en virtud de los términos consagrados en la Ley 1437 de 2011, así como la prescripción trienal consagrada en la ley para los créditos laborales; 'PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL CONTRATO 860 DE 2015 Y DEMÁS CONTRATOS QUE RESULTEN APORTADOS COMO PRUEBA SUSCRITO (sic) ENTRE JULIANA ECHEVERRY RINCÓN Y ASSBASALUD ESE', fundamentada en que dicho instrumento negocial no ha sido anulado por esta jurisdicción especializada; y 'PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO Nro. 860 DE 2015 Y DEMÁS CONTRATOS QUE RESULTEN APORTADOS COMO PRUEBA SUSCRITO (sic) ENTRE JULIANA ECHEVERRY RINCÓN Y ASSBASALUD ESE', con idénticos fundamentos a la anterior.

#### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

➤ **PARTE DEMANDANTE /fls. 111-112/:** manifiesta que la demandante prestó sus servicios de forma subordinada, en los sitios que determinara la entidad demandada, como lo reconocieron los testigos de ambos extremos procesales, además, que la actividad desarrollada era parte de los servicios médicos y odontológicos que son prestados habitualmente por ASSBASALUD ESE.

Por su parte, la entidad accionada y el MINISTERIO PÚBLICO no se pronunciaron en esta etapa del proceso, según la constancia secretarial de folio 113 del cuaderno principal.

#### **CONSIDERACIONES**

## DE LA SALA DE DECISIÓN

Pretende la nulidisciente JULIANA ECHEVERRY RINCÓN se anule el acto administrativo con el cual se negó la existencia de una relación laboral con la entidad llamada por pasiva, y en consecuencia, se ordene el reconocimiento y pago de todos los emolumentos consagrados en la ley para los servidores públicos de planta.

## PROBLEMAS JURÍDICOS

Los problemas jurídicos a resolver en el presente asunto se contraen a la dilucidación de los siguientes interrogantes:

- i) ¿Existió un vínculo laboral entre la señora JULIANA ECHEVERRY RINCÓN y ASSBASALUD ESE por el lapso comprendido entre el mes de mayo de 2010 y el 30 de noviembre de 2015, o en su lugar hubo una relación de carácter contractual de prestación de servicios?*
  
- ii) En caso de llegar a acreditarse la existencia de una relación laboral, ¿A qué créditos laborales tiene derecho la demandante?*

### (I)

## EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

La parte nulidisciente invoca en el capítulo de normas violadas y concepto de violación el artículo 53 constitucional que establece:

“El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores” /Destaca la Sala/.

Por su parte, la H. Corte Constitucional ha garantizado con fundamento en los artículos 53 y 13 constitucionales, el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades bajo el entendido de que muchas situaciones jurídicas aparecen con un velo de legalidad, cuando a las mismas subyacen diferentes situaciones contrarias al ordenamiento jurídico; tal es el caso de ciertos contratos de

prestación de servicios en donde para disfrazar la relación laboral se acude a la apariencia de aquella modalidad contractual.

De otro lado, el H. Consejo de Estado en distintas ocasiones ha admitido la misma tesis del Supremo Tribunal Constitucional, pero luego ha optado por mantener incólume el contrato de prestación de servicios bajo las perspectivas que también se indicarán.

Como marco normativo para dilucidar el caso bajo estudio, esta Corporación partirá de la definición que trae la Ley 80 de 1993 sobre contrato de prestación de servicios (art. 32 ordinal 3º) en lo que sea compatible con el tema *sub-examine*, lo que también se explorará con base en la directriz del artículo 53 constitucional.

No obstante lo anterior, no es posible prescindir de los elementos que contiene la definición legal de contrato laboral que contiene el Código Sustantivo del Trabajo, que rige vínculos jurídicos de carácter laboral sin obstar que sean relaciones de trabajadores oficiales, empleados públicos o trabajadores particulares.

Deben hacer presencia entonces irrestrictamente y para que se configure una relación laboral: **(i)** la concurrencia de una prestación personal del servicio, **(ii)** la continuada subordinación o dependencia que le permita al empleador impartirle órdenes al trabajador y, **(iii)** un salario como retribución al trabajo realizado; sin importar, como ya se dijo, que la modalidad sea legal y reglamentaria o contractual, o quién sea el beneficiario del trabajo.

En efecto, el caso concreto y las codificaciones traídas al plenario se relacionan estrechamente con lo estipulado en la Ley 80 de 1993, en su definición de contrato administrativo de prestación de servicios, que en su artículo 32 ordinal 3º establece:

“DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

...  
...

**3o. Contrato de Prestación de Servicios.** Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados...”.

En examen efectuado por la H. Corte Constitucional del ordinal 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, respecto de su exequibilidad, se refirió a la cuestión que ahora se analiza, afirmando lo siguiente:

**“(...) 3. Características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo.**

El contrato de prestación de servicios a que se refiere la norma demandada, se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características:

a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.

El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual “...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”.

b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.

Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no

puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido...

Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

Como es bien sabido, el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada

subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.

Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales -contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.

En síntesis, el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica



el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente.

Así las cosas, la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato, ni pretender el pago de un salario como contraprestación de los servicios derivados del contrato de trabajo, sino, más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo...”<sup>1</sup>/Subrayas fuera de texto/.

En ningún caso, estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable. A ello agréguese que si bien en los términos del artículo 32-3º de la Ley 80, admite como requisito para que se configure contrato de prestación de servicios la carencia de personal de planta de la entidad que prestará el servicio, en parte alguna prevé como elemento el tiempo completo, y tal como lo ha aceptado la jurisprudencia, tampoco debe desprenderse que dicho contrato también se tipifica con la sujeción o sometimiento o ausencia de discrecionalidad en la prestación del servicio.

Bajo las anteriores precisiones se ha concretado el tratamiento jurisprudencial de los contratos realidad, de donde se concluye en cuanto a su configuración, que constituye un requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo, que el interesado acredite en forma incontrovertible los tres elementos de la relación laboral, estos son, la prestación personal del servicio (de manera permanente), la remuneración respectiva y especialmente la subordinación y

---

<sup>1</sup> H. Corte Constitucional, Sentencia C-154 de fecha marzo 19 de 1997, expediente D-1430, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

dependencia en el desarrollo de una función pública, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones que cualquier otro servidor público, siempre y cuando la subordinación que se alega no se enmarque simplemente en una relación de coordinación entre las partes para el desarrollo del contrato, en virtud de las particularidades de la actividad para la cual fue suscrito.

(II)  
**ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN**  
**DE LA SALA**

**i. Prestación personal del servicio y remuneración.**

De acuerdo con el Certificado CDGH-571 de 19 de septiembre de 2018, suscrito por el Líder de Gestión Humana de ASSBASALUD ESE, la señora JULIANA ECHEVERRY RINCÓN prestó sus servicios a esa entidad según se indica a continuación /fl. 2 cdno.3/:

CONTRATO	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN	REMUNERACIÓN
214	16 de julio de 2007	31 de agosto de 2007	\$ 2'506.000
344	3 de septiembre de 2007	15 de octubre de 2007	\$ 2'506.000
421	16 de octubre de 2007	15 de diciembre de 2007	\$ 2'506.000
579	17 de diciembre de 2007	15 de enero de 2008	\$ 2'506.000
163	16 de enero de 2008	29 de febrero de 2008	\$ 978.232
207	1° de marzo de 2008	30 de abril de 2008	\$ 1'328.000

288	2 de mayo de 2008	31 de mayo de 2008	\$ 1'328.000
566	3 de junio de 2008	30 de junio de 2008	\$ 1'328.000
767	1° de julio de 2008	31 de julio de 2008	\$ 1'328.000
929	1° de septiembre de 2008	30 de septiembre de 2008	\$ 1'328.000
1007	1° de octubre de 2008	30 de noviembre de 2008	\$ 1'328.000
1188	1° de diciembre de 2008	30 de diciembre de 2008	\$ 1'562.400
22	2 de enero de 2009	31 de enero de 2009	\$ 1'430.000
203	2 de febrero de 2009	31 de julio de 2009	\$ 1'394.400
527	3 de agosto de 2009	31 de enero de 2010	\$ 2'788.800
133	1° de febrero de 2010	30 de junio de 2008	\$ 1'255.000
390	1° de julio de 2010	31 de agosto de 2010	\$ 1'225.000
527	1° de septiembre de 2010	15 de diciembre de 2010	\$ 1'225.000
693	16 de diciembre de 2010	15 de enero de 2011	\$ 1'225.000
21	17 de enero de 2011	30 de junio de 2011	\$ 2'523.500
238	1° de julio de 2011	30 de septiembre de 2011	\$ 2'523.500
417	1° de octubre de 2011	31 de diciembre de 2011	\$ 2'523.500
18	1° de enero de 2012	31 de enero de 2012	\$ 2'523.500

165	1° de febrero de 2012	29 de febrero de 2012	\$ 2'627.627
383	1° de marzo de 2012	31 de julio de 2012	\$ 1'308.813
591	1° de agosto de 2012	15 de enero de 2013	\$ 1'308.813
40	16 de enero de 2013	30 de junio de 2013	\$ 1'348.077
422	2 de julio de 2013	30 de septiembre de 2013	\$ 1'348.077
760	1° de octubre de 2013	10 de enero de 2014	\$ 1'348.077
28	13 de enero de 2014	30 de abril de 2014	\$ 1'402.000
283	2 de mayo de 2014	31 de agosto de 2014	\$ 1'402.000
656	1° de septiembre de 2014	30 de septiembre de 2014	\$1'402.000
723	1° de octubre de 2014	30 de noviembre de 2014	\$1'402.000
1039	1° de diciembre de 2014	9 de enero de 2015	\$1'402.000
28	13 de enero de 2015	31 de enero de 2015	\$1'444.060
187	2 de febrero de 2015	31 de julio de 2015	\$1'444.060
466	3 de agosto de 2015	30 de septiembre de 2015	\$1'444.060
657	1° de octubre de 2015	31 de octubre de 2015	\$1'444.060
860	3 de noviembre de 2015	30 de noviembre de 2015	\$1'444.060

Respecto a las funciones y el objeto contractual, los acuerdos tuvieron como común denominador, la “(...) *prestación de servicios profesionales en odontología*” /fls.

28 cdno. 1; 28, 35, 39, 49, 54 cdno. 2; y 2, 7, 12, 17, 22, 27, 32, 38, 44, 50, 55, 60, 65, 70, 76, 82, 87, 92, 97, 101, 106, 111, 116, 122, 126, 130, 137, 147, 154, 161, 170, 177, 185, 189, 194, 199, 205, 211, 217, 223 cdno. 3/. No obstante, habida consideración que no es la existencia o no de una vinculación sino su aparente carácter laboral el aspecto materia de discusión en sede judicial, será la eventual subordinación durante dicho tracto contractual la que permitirá desatar el tema Litis, aspecto en el que hará énfasis este juez plural a continuación.

## ii. Subordinación

Es menester recordar que la subordinación constituye el elemento esencial en aras de extraer el carácter laboral que subyace a una aparente vinculación contractual, y que como se anotó líneas atrás, dicho elemento debe trascender a la simple relación de coordinación entre quienes suscriben un contrato para lograr el cumplimiento del objeto pactado.

Bajo esta concepción, lo primero que adquiere importancia para la Sala es la eventual sujeción o dependencia que desde diversos ámbitos se haya o no manifestado durante la relación contractual, aspecto sobre el cual se edifican las pretensiones de la demandante.

Frente a los elementos de prueba, el Consejo de Estado<sup>2</sup> ha pregonado:

“A la parte actora en el ejercicio de la acción jurisdiccional, le corresponde acreditar los elementos de la relación laboral que se dejaron enunciados. Vale decir, que con las funciones

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del treinta y uno (31) de octubre de 2002. Exp. 20001-23-21-000-990756-01, Ref.1420-2001. C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado.

plasmadas en el contrato de prestación de servicios se desplegaron actividades propias de los servidores públicos.

Para lograr este objetivo, tendrá que revestir el proceso de pruebas documentales, testimoniales y los demás medios que sean pertinentes. A través de las documentales, tendrá que demostrar por ejemplo, que las actividades asignadas mediante contratos son similares o iguales a las cumplidas por el personal de planta; **que al contratista se le brindaba el trato propio de un empleado público porque recibía órdenes y llamados de atención; que se le asignaban actividades que implicaban subordinación y dependencia;** que recibía por concepto de honorarios unos ingresos aproximados a los devengados por el personal de planta (para efectos de desvirtuar indiciariamente el concepto de “honorarios”); que entregaba tareas e informes los cuales eran objeto de revisión o corrección, que los contratos se celebraban en intervalos próximos (para efectos de desvirtuar indiciariamente la temporalidad) o que el desarrollo de la función comprendía naturalmente elementos propios de la relación laboral.

A través de las testimoniales, podrá demostrar la subordinación, la dependencia, el cumplimiento de horario y de órdenes.”

De las probanzas recaudadas en este proceso judicial, las únicas que aluden a la presunta subordinación en el marco de la relación contractual, son las testimoniales, de las cuales el Tribunal extracta los aspectos relevantes.

MARIA JULIANA CORREA TENORIO: odontóloga, conoció a la demandante porque laboró en ASSBASALUD E.S.E., trabajó con ella en la clínica de ASSBASALUD en las instalaciones de la Universidad Autónoma de Manizales, señalando que la demandante atendía las urgencias odontológicas. Precisa que la doctora ECHEVERRY RINCÓN debía entrar a las 11:00 a.m. todos los días y cumplir el horario estipulado para atender urgencias, y si no había urgencias debía esperar por si llegaba alguna, más o menos hasta las 7:00 p.m., ella cumplía un horario fijo diario, independiente el número de urgencias que llegaran. Conoce de la situación porque ella también trabajó y coincidían en parte del horario.

Indica que la accionante le contó que debía pagar su seguridad social y estar en el horario estipulado por la jefe de odontólogos. Le consta que la superior de todos era la jefe de odontólogas y la auditora, además los elementos con los que prestaba el servicio eran de propiedad de ASSBASALUD E.S.E.

Explica que estaba estipulado el horario de urgencias y si una persona llegaba en ese horario la demandante debía atenderlo, y que en ASSBASALUD nunca hubo reloj electrónico ni marcación de tarjeta, desconoce si a la odontóloga ECHEVERRY RINCÓN se le adelantaron procesos disciplinarios, y añade que los odontólogos tenían unos protocolos y manuales de atención. De igual manera, dijo no conocer si la demandante prestaba servicios a otra entidad de modo particular, y que no tenía libertad de determinar horarios, porque el horario de urgencias estaba fijado desde el principio, se los informaron en una reunión.

JOSÉ VICENTE AGUIRRE ARANGO: es jefe de Servicios de Salud en ASSBASALUD E.S.E. Manifestó que únicamente tuvo conocimiento de la situación de la demandante por haber hecho parte del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad en el que se discutió este caso, y responde que no conoció sobre la

prestación del servicio de la demandante a la accionada, ni conoce a la señora JULIANA ECHEVERRY RINCÓN. Expuso que el fundamento de la decisión de la entidad de no conciliar tuvo que ver con la inexistencia de subordinación, pues lo manifestado por la actora no guarda relación con la realidad.

ANA MARÍA CARVAJAL ARISTIZÁBAL: profesional especializada en el área de salud oral en ASSBASALUD E.S.E., cargo que ocupa en carrera administrativa. Relató que conoció a la demandante por motivos laborales, pues la actora era contratista y la testigo hizo fue su supervisora. Anota que la contratista ECHEVERRY RINCÓN no dependía de ninguna directiva ni recibía órdenes de personal de la entidad llamada por pasiva, y que en la entidad se definían unas agendas para la prestación de los servicios y la atención de los usuarios, programación que se hace al interior de cada consultorio, esto es, la hacía cada odontólogo o su auxiliar.

Refiere que el número de usuarios no era fijo, dependía de las actividades a desarrollar y que la demandante no tenía un mínimo de pacientes para atender, también dijo que la contratista ECHEVERRY RINCÓN podía prestar sus servicios profesionales dentro del horario que abría la clínica (7 a.m. a 7 p.m.), y que la programación de las rotaciones se hacía convenida entre los supervisores del contrato y los contratistas, dependiendo de las necesidades del servicio de salud oral.

Añadió que el instrumental de atención odontológica era proporcionado por ASSBASALUD E.S.E., y que mientras estuviera en las instalaciones de la institución, la nulidisciente solo podía atender pacientes de esta entidad, y debía permanecer allí en la jornada que ella hubiera definido para asistir, mientras que por fuera de esos horarios, podía emplearse en lo que le pareciera. Señaló que cuando las odontólogas contratistas no podían asistir, podían ser reemplazadas por otra



profesional, y que a la demandante nunca le fue abierto un proceso disciplinario de la entidad, ni tenía a cargo inventarios ni gestión de materiales.

Para finalizar, narró que ella, como supervisora del contrato de la demandante, no hacía seguimiento de ningún horario ni hay registros que deban llenarse sobre el cumplimiento de horario, como marcación de tarjetas.

A esta altura del discurso judicial, es preciso anotar que ASSBASALUD E.S.E formuló tacha frente al testimonio de la odontóloga MARIA JULIANA CORREA TENORIO, aduciendo que la testigo ha declarado en procesos similares en los que se demanda a la entidad el reconocimiento de relaciones laborales de ex contratistas. A su turno, la parte actora tachó la declaración de la señora NA MARÍA CARVAJAL ARISTIZÁBAL, por laborar en la institución de salud.

Acerca de este punto, el Código General del Proceso en el artículo 211 establece:

**“Artículo 211. Imparcialidad del Testigo.**  
Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.  
La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso.”

En cuanto a la valoración de los testigos incurso en alguna circunstancia que podría turbar su imparcialidad, el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha considerado que el testimonio no se desecha por completo, sino que se debe valorar con mayor rigor y de conformidad con las reglas de la sana crítica:

“Respecto de los testigos sospechosos, quienes se encuentran en situaciones que afectan su credibilidad e imparcialidad y cuya declaración, si bien puede recibirse, ha de analizarse con severidad, es decir, la norma citada en precedencia no permite que de antemano y solo con la manifestación de tacha se descalifique el testigo y se impida la recepción de la declaración, sino todo lo contrario, una vez rendida la versión jurada deberá ser apreciada con mayor severidad de tal manera que al valorarla se someta a un tamiz más denso de aquel por el que deben pasar las declaraciones libres de sospecha, por lo que, la regulación contenida en la disposición prenotada es la manifestación de las reglas de la sana crítica aplicada al ordenamiento procesal.”

A partir de esta regla hermenéutica, no se encuentran circunstancias que lleven a restarle credibilidad a las deponentes. En el caso de la odontóloga CORREA TENORIO, sus afirmaciones no pierden fuerza probatoria solo por el hecho de haber sido testigo en procesos similares, circunstancia que no tiene nada que ver con la credibilidad del contenido de sus planteamientos, cuyo conocimiento deriva precisamente del hecho de haber prestado sus servicios en la entidad, a lo que ha de sumarse que como ella misma lo manifestó, no promovió demanda similar por haberse vencido los términos de ley.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Magistrado Ponente: Gabriel Valbuena Hernández, Sentencia del diecisiete (17) de octubre de 2018, expediente: 68001-23-33-000-2014-00483-01(0265-16).

Y en cuanto a la deponente CARVAJAL ARISTIZÁBAL, la circunstancia de laborar para ASSBASALUD E.S.E., en los términos de la jurisprudencia, únicamente implica analizar con mayor rigor sus manifestaciones, sin que sea procedente descartar de plano la credibilidad que puede ofrecer, más aun cuando expresó estar vinculada en carrera administrativa y tener conocimiento de la situación debatida en este caso por haber ejercido la supervisión de los contratos de la demandante ECHEVERRY RINCÓN.

\*\*\*

Culminado el análisis probatorio, encuentra el Tribunal que la parte actora no demostró de manera plena y suficiente la supuesta subordinación que según lo manifestó, caracterizó el desarrollo de los vínculos contractuales entre la señora JULIANA ECHEVERRY RINCÓN y la entidad llamada por pasiva. En este orden, los medios de prueba allegados por el extremo procesal por activa son precarios, al tiempo que caen en la indeterminación.

El elemento central que sustenta la tesis de la accionante tiene que ver con la obligación de cumplir horarios y la continuada subordinación que identificó su vínculo de la prestación de servicios con ASSBASALUD E.S.E, derivando ello en una auténtica relación de orden laboral administrativo.

Sin embargo, el único elemento de convicción aportado sobre el particular es el testimonio de la señora MARIA JULIANA CORREA TENORIO, quien también prestó sus servicios como odontóloga a la convocada por pasiva, y se limitó a afirmar que la demandante atendía el turno de urgencias y que debía llegar todos los días a las 11:00 a.m., agregando que el horario estaba establecido y que ello les fue informado en una reunión.

Más allá de esta manifestación genérica, al absolver el interrogatorio, la deponente no refirió ninguna situación concreta y puntual, en la cual haya presenciado que algún directivo o supervisor de la entidad accionada le hubiera impuesto a la accionante ECHEVERRY RINCÓN obligaciones que desbordaran el objeto contractual, como la de cumplir ciertos horarios, o ejecutar labores que superaran las tareas pactadas en los acuerdos de voluntades.

En este sentido, la declarante CORREA TENORIO expuso de modo tangencial que la jefe de todos los contratistas era la jefe de odontología o la auditora, se insiste, sin ofrecer ningún tipo de circunstancia de tiempo, modo o lugar en la que se desarrolló o concretó esta supuesta potestad de mando, incluso, tampoco identificó quién era esa jefe o la persona que ejercía las labores señaladas. Es decir, más allá de esta mención del todo genérica, ningún elemento probatorio relevante para este proceso fue puesto de presente, que pudiera llevar a esta Sala a la conclusión de que personal de ASSBASALUD E.S.E. tenía facultades de instrucción, ordenación o determinación de los horarios de prestación del servicio de odontología por la Doctora JULIANA ECHEVERRY RINCÓN.

En contraste con lo dicho por la también ex contratista, la testigo ANA MARÍA CARVAJAL ARISTIZÁBAL, a la sazón supervisora de algunos contratos de la accionante, señaló categóricamente que si bien la prestación de los servicios de odontología tenía lugar en los horarios en los que ASSBASALUD ofrecía atención a la comunidad, es decir, mientras sus sedes estuvieran abiertas, la asignación de citas la hacía cada odontólogo o el auxiliar del consultorio, sin que la institución impusiera u ordenara que las citas o la atención odontológica tuviera una hora específica.

Partiendo de lo anterior, para este Tribunal, el hecho de que la contratista pudiera prestar el servicio y asignar las citas en cualquier horario dentro del rango en el

que ASSBASALUD prestaba sus servicios, lejos de configurar una muestra de subordinación propia de las relaciones laborales, determina con claridad que la contratista ECHEVERRY RINCÓN gozaba de un amplio margen de decisión sobre este punto, sin que ello se desdibuje porque las horas en las cuales podía asignar las citas se enmarcaran dentro de aquellas jornadas en las que las sedes de la entidad estaban abiertas, aspecto que para esta Sala resulta apenas lógico y natural, dada la naturaleza de los servicios de salud que prestaba la institución.

Incluso, la testigo CARVAJAL ARISTIZÁBAL también indicó que por fuera de los segmentos horarios en los que se atendía urgencias, la demandante era libre de contratar con otra entidad o atender pacientes en un sitio diferente si a bien lo tenía, y que no tenía asignado inventario de materiales e instrumental de los que suministra la entidad.

Ante este panorama, la sola afirmación de una de las testigos sobre la supuesta subordinación, se halla desprovista de un mínimo de fuerza de convicción para acreditar la alegada relación laboral entre la odontóloga ECHEVERRY RINCÓN y ASSBASALUD E.S.E., más aun cuando dicha manifestación, como se anotó, cayó en la vaguedad y no aportó ninguna base probatoria definida acerca de las circunstancias en las que se presentaron los hechos que motivaron esta causa judicial, contrario a la prueba testimonial decretada a instancias de la parte demandada, que sí determinó de manera precisa los ribetes eminentemente contractuales de dicho vínculo.

A lo anterior, ha de sumar esta Sala de Decisión que la parte actora desistió de los testimonios de las señoras JENNY SERNA y LINA ANYELIT CASTAÑO OCAMPO, lo que ahonda el incumplimiento de la carga de la prueba propia de este escenario procesal.

En este sentido se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 28 de mayo de 2010. Exp. 23001-31-10-002-1998-00467-01.M.P. Edgardo Villamil Portilla:

“En las controversias judiciales, por regla general, cada una de las partes acude al juez con su propia versión de los hechos, esto es, que presenta enunciados descriptivos o proposiciones fácticas a partir de las cuales pretende generar un grado de convencimiento tal, que sea suficiente para que se emita un pronunciamiento favorable al ruego que se eleva ante la jurisdicción. Dicho de otro modo, en el punto de partida de toda controversia procesal, cada uno de los extremos del litigio intenta convencer al juez de que las descripciones que presenta coinciden con la realidad y, a partir de aquéllas, justamente, propicia el litigio.

De esa manera, cuando hay una genuina contención, el sistema exige que cada uno de los contendientes correlativamente contribuya a que el juez supere el estado de ignorancia en el que se halla respecto de los hechos debatidos, tarea que por lo general concierne al demandante respecto de sus pretensiones, y al demandado respecto de las excepciones.

Desde luego, al juez no le basta la mera enunciación de las partes para sentenciar la controversia, porque ello sería tanto como permitirles sacar beneficio del discurso persuasivo que presentan; por ende, la ley impone a cada extremo del litigio la tarea de traer al juicio de manera

oportuna y conforme a las ritualidades del caso, los elementos probatorios destinados a verificar que los hechos alegados efectivamente sucedieron, o que son del modo como se presentaron, todo con miras a que se surta la consecuencia jurídica de las normas sustanciales que se invocan”

Y en este mismo sentido, se pronunció el máximo tribunal constitucional, en Sentencia C - 086/16 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio):

*“(...) Esta institución pretende que quien concurre a un proceso en calidad de parte asuma un rol activo y no se limite a refugiarse en la diligencia del juez ni se beneficie de las dificultades probatorias o mala fortuna de su contraparte. En otras palabras, “las partes en el proceso deben cumplir con el deber de diligencia en lo que pretenden probar. Ninguna debe obrar con inercia porque ello causa que las consecuencias adversas de la decisión sean deducidas en su contra. El proceso no premia la estrategia sino la solución del conflicto con la participación de las partes”*

Así las cosas, correspondía a la accionante ECHEVERRY RINCÓN acreditar la subordinación como elemento medular de la pretendida relación laboral, cuya declaratoria busca ante esta jurisdicción, y además de haber desistido de 2 de los testimonios que inicialmente solicitó, la única declaración que sí fue practicada no goza de fuerza de convicción, como ya se precisó por esta Sala Plural.

Por ende, ante la insuficiencia probatoria sobre este punto, no es posible concluir la existencia de una relación laboral entre los extremos procesales de esta

controversia, pues la subordinación o dependencia como elemento central para su declaratoria está lejos de ser acreditada, y en este sentido, tampoco es dable afirmar que el vínculo contractual de prestación de servicios entre la E.S.E. ASSBASALUD y la señora ECHEVERRY RINCÓN haya servido de instrumento para encubrir una verdadera relación laboral como la que se predica en el sub lite. Por modo, esta Sala negará las pretensiones de la parte demandante.

## **COSTAS**

Con fundamento en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 -adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021-, no habrá condena en costas a la demandante, habida consideración que no se observa que la demanda esté completamente desprovista de fundamento legal.

En mérito de lo expuesto, la **SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL** del Tribunal Administrativo De Caldas, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **RESUELVE:**

**NIÉGANSE** las pretensiones de la parte demandante, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **JULIANA ECHEVERRY RINCÓN** contra la **E.S.E. ASSBASALUD**.

**SIN COSTAS** ni agencias en derecho.

Ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.



**NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N° 22 de 2022.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Maqistrado



**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho de la señora Magistrada el presente Medio de Control, proveniente del Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales con apelación de sentencia, para decidir sobre su admisión.

Manizales, cuatro (04) de mayo de dos mil veintidós (2022)



**CARLOS ANDRÉS DÍEZ VARGAS**  
**Secretario**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VARELA CIFUENTES**

Manizales, doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

<b>RADICADO</b>	<b>17001-33-33-002-2018-00255-03</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>OMAIRA TORO GARCIA</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL</b>
<b>AUTO No.</b>	<b>188</b>

Los Magistrados de la Corporación en Sala Plena decidimos, de conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, declararnos impedidos dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con los siguiente:

**ANTECEDENTES**

La señora **OMAIRA TORO GARCIA**, instauró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL** solicitando se declare la nulidad de resolución DESAJMZR16-47-1 del 07 de enero de 2016 mediante la cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial, así como, de la Resolución 6026 del 25 de septiembre de 2017 que resolvió desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo primigenio.

### **IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL ASUNTO**

Los suscritos magistrados integrantes del Tribunal Administrativo de Caldas, manifestamos nuestro impedimento para conocer del presente trámite judicial, por cuanto el régimen de los magistrados establece una bonificación de igual naturaleza jurídica a la devengada por los empleados de La Rama Judicial, en consecuencia, nos asiste un interés indirecto en los resultados de procesos en los que como este, ha de fijarse una posición jurídica en torno a la inclusión de dicha bonificación como factor salario.

Un litigio como el aquí planteado no debe ser resuelto por quienes, precisamente, somos beneficiarios de una bonificación reconocida como factor salarial, pues tal circunstancia hace que nuestra inclinación sea la de defender y mantener el criterio jurídico que avala dicha tesis. Considerando, además, que nuestros subalternos devengan la bonificación judicial y eventualmente pueden ser parte demandante en un proceso de igual naturaleza al presente.

Dicho lo anterior, la causal esgrimida se encuentra consagrada en el numeral 1 del artículo 141 del CGP:

**ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus

parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.

Por lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 131 del CPACA, por la Secretaría de la Corporación remítase el expediente al Consejo de Estado Sala Plena-, para lo pertinente, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

### CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS,

Magistrada Ponente

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

PABLO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho de la señora Magistrada el presente Medio de Control, proveniente del Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales con apelación de sentencia, para decidir sobre su admisión.

Manizales, cuatro (04) de mayo de dos mil veintidós (2022)



**CARLOS ANDRÉS DÍEZ VARGAS**  
Secretario

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VARELA CIFUENTES**

Manizales doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

<b>RADICADO</b>	<b>17001-33-33-004-2018-00263-03</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>GLORIA LILIANA MEJIA FRANCO</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL</b>
<b>AUTO No.</b>	<b>193</b>

Los Magistrados de la Corporación en Sala Plena decidimos, de conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, declararnos impedidos dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con los siguiente:

**ANTECEDENTES**

La señora **GLORIA LILIANA MEJIA FRANCO**, instauró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la **NACIÓN –RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL** solicitando se declare la nulidad de resolución DESAJMZR16-47-65 del 07 de enero de 2016 , mediante la cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial, así como, de la Resolución No. 6027 del 25 de septiembre de 2017, que resolvió desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo primigenio.

### **IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL ASUNTO**

Los suscritos magistrados integrantes del Tribunal Administrativo de Caldas, manifestamos nuestro impedimento para conocer del presente trámite judicial, por cuanto el régimen de los magistrados establece una bonificación de igual naturaleza jurídica a la devengada por los empleados de La Rama Judicial, en consecuencia, nos asiste un interés indirecto en los resultados de procesos en los que como este, ha de fijarse una posición jurídica en torno a la inclusión de dicha bonificación como factor salario.

Un litigio como el aquí planteado no debe ser resuelto por quienes, precisamente, somos beneficiarios de una bonificación reconocida como factor salarial, pues tal circunstancia hace que nuestra inclinación sea la de defender y mantener el criterio jurídico que avala dicha tesis. Considerando, además, que nuestros subalternos devengan la bonificación judicial y eventualmente pueden ser parte demandante en un proceso de igual naturaleza al presente.

Dicho lo anterior, la causal esgrimida se encuentra consagrada en el numeral 1 del artículo 141 del CGP:

**ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.

Por lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 131 del CPACA, por la Secretaría de la Corporación remítase el expediente al Consejo de Estado Sala Plena-, para lo pertinente, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

### CÚMPLASE

### LOS MAGISTRADOS,

Magistrada Ponente

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

PABLO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado





17-001-33-39-008-2018-00265-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, trece (13) de MAYO de dos mil veintidós (2022)

S. 061

La Sala 4ª de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, conformada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA, quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA, procede a dictar sentencia de segundo grado por vía del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia emanada del Juzgado 8º Administrativo del circuito de Manizales, con la cual accedió parcialmente a las pretensiones formuladas por el señor GILBERTO ANTONIO ECHEVERRY MONTES dentro del contencioso de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO promovido contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.

#### ANTECEDENTES

##### PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA.

- I) Se declare la nulidad de las Resoluciones UGM 0462889 de 16 de mayo de 2012 y UGM 050139 de 19 de junio de 2012.
- II) Declarar que tiene derecho a que se le reconozca y pague una pensión de jubilación equivalente al 75% del promedio mensual de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, es decir, además de los factores ya reconocidos, la bonificación por servicios prestados, la prima de riesgo y la bonificación por recreación.
- III) Ordenar el pago de los intereses moratorios e indexación a que haya lugar y se condene en costas a la accionada.

## **CAUSA PETENDI.**

- Al demandante le fue reconocida una pensión de jubilación a través de la Resolución N° 2092 de 4 de marzo de 1993, por haber prestado sus servicios al INPEC entre el 4 de agosto de 1969 y el 30 de diciembre de 1993, prestación reajustada posteriormente a través de la Resolución N° 11993 de 19 de octubre de 1995, y en ninguno de los 2 actos la entidad demandada tuvo en cuenta la bonificación por servicios prestados, la bonificación por recreación y la prima de riesgo.
- El pensionado solicitó la reliquidación de su pensión con todos los factores salariales percibidos en su último año de servicios, siendo esta negada a través de los actos demandados.

## **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

Se invocaron: Constitución Política, arts. 1, 2°, 6°, 13, 25, 53, 58 y 366; Ley 4/66; Decreto 1045 de 1978, art. 45; Ley 33/85, art. 3; Ley 50/90; Ley 32/86; Ley 100/93.

Como concepto de la violación, afirma que la accionada incurrió en falsa motivación en los actos administrativos confutados pues al momento de liquidar el monto de la pensión no se rigió por la normativa aplicable al caso concreto teniendo en cuenta que se trataba de un empleado del INPEC, desconociendo igualmente que la Ley 100/93 no resultaba aplicable a su caso.

## **CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR.**

La UGPP contestó la demanda de manera oportuna /fls. 148-172/, formula las excepciones denominadas 'INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO' sustentada en el hecho de que los factores salariales a tener en cuenta son los previstos en el Decreto 1158/94, pues así lo determina la vigente postura jurisprudencial, marcada por las Sentencias C-258 de 2013 y

SU-230 de 2'15; 'IRRETROACTIVIDAD', ya que al accionante se le aplicó la jurisprudencia vigente para la época de estatus pensional; 'PRESCRIPCIÓN' con base en los Decretos 3135/68 y 1848/69 y los artículos 488 del CST y 151 del CPT; y 'GENÉRICA', por lo que solicita se declare cualquier vicio que de oficio advierta el juez en el curso del proceso.

### **LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Jueza 8ª Administrativa de Manizales accedió a las pretensiones de la parte demandante (PDF N° 22).

Expuso que las normas especiales que regulan la situación pensional de los ex servidores del INPEC aluden a los requisitos para acceder a la pensión de jubilación, pero no a la forma de liquidarlas, por lo que frente a este escenario, acudió a la sentencia dictada por el Consejo de Estado el 11 de abril de 2019, dentro del expediente 2630-13, en el que indica que los factores salariales de los ex empleados de dicho instituto son los enlistados en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.

A partir de lo expuesto, determinó que la prima de riesgo y la bonificación por recreación no satisfacen este postulado, por lo que no hay lugar a su reconocimiento, como tampoco la bonificación por servicios prestados, que no fue devengada por el demandante.

Así las cosas, dispuso ordenar el reajuste de la pensión de jubilación del accionante, incluyendo el subsidio de alimentación, auxilio de transporte, prima de vacaciones, prima de navidad y prima de servicios.

### **EL RECURSO DE SEGUNDO GRADO**

Con el memorial visible a folios 24 del cuaderno digital, la UGPP apeló la sentencia de primer grado, aduciendo en síntesis que a través de la Resolución N° 011993 de fecha 19 de octubre de 1995, la pensión del

accionante fue reajustada con base en la totalidad de los factores salariales previstos en el Decreto 1045 de 1978 y las Leyes 33 y 62 de 1985, por lo que lo ordenado por la jueza de primera instancia se halla plenamente satisfecho con dicho acto administrativo. Precisa que tal es así, que el actor únicamente está pidiendo con la demanda la inclusión de la bonificación por servicios, la prima de riesgo y la bonificación por recreación.

De otro lado, reprocha la condena en costas en primera instancia, teniendo en cuenta que ha actuado de buena fe en el procedimiento de reconocimiento y liquidación pensional de la parte actora.

### CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN

Pretende por modo la parte actora se declare la nulidad de los actos por medio de los cuales se negó la reliquidación de su pensión de jubilación con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios.

### PROBLEMAS JURÍDICOS

Atendiendo a la postura erigida por la parte apelante y a lo decidido por el Juez de primera instancia, el problema jurídico a resolver en el presente asunto se contrae a la dilucidación del siguiente interrogante:

- *¿Cuál es el IBL y qué factores salariales debían tenerse en cuenta para la liquidación de la pensión de jubilación del accionante?*

(I)

### LO PROBADO EN LA ACTUACIÓN

Se ha acreditado lo siguiente:

- i. El señor GILBERTO ANTONIO ECHEVERRY MONTES laboró al servicio

del INPEC en dos períodos. Primero, como guardián de prisiones entre el 8 de abril de 1969 y el 18 de mayo de 1974, y luego, como dragoneante, entre el 5 de agosto de 1976 y el 29 de diciembre de 1993 (PDF N° 2, pág. 9).

ii. Atendiendo también a los certificados de factores salariales que obran en el expediente administrativo (PDF N° 2, págs. 38-39 y documento N° 20 de la carpeta del expediente administrativo), el demandante durante el último año de servicios (29 de diciembre de 1992 al 29 de diciembre de 1993), percibió sueldo, subsidio de alimentación, auxilio de transporte, prima de navidad, prima de riesgo, bonificación por recreación, bonificación por servicios prestados, prima de vacaciones, prima de navidad y prima de servicios.

iii. Conforme consta en el documento digital N° 16 del expediente administrativo, con la Resolución N° 2052 de 4 de marzo de 1993, CAJANAL EICE reconoció una pensión de jubilación a favor del señor GILBERTO ANTONIO ECHEVERRY MONTES, equivalente a \$ 96.264,81, teniendo en cuenta la asignación básica, auxilio de alimentación, auxilio de transporte, prima de navidad, bonificación por servicios prestados, prima de servicios y prima de vacaciones.

iv. La pensión fue objeto de reajuste por intermedio de la Resolución N° 1193 de 19 de octubre de 1995, acto administrativo en el que se tuvieron en cuenta la asignación básica, la prima de navidad y la prima de servicios (PDF N° 24, expediente administrativo).

v. El accionante solicitó ante la UGPP el reajuste de su pensión de jubilación el 5 de agosto de 2011, con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, siéndole negada a través de las Resoluciones UGM 0462889 de 16 de mayo de 2012 y UGM 050139 de 19 de junio de 2012 (PDF N° 2, págs. 1-8).

\*\*\*

Como acertadamente lo señala la UGPP en su escrito de apelación, el accionante GILBERTO ANTONIO ECHEVERRY MONTES demandó los actos ya

referidos, pidiendo como restablecimiento del derecho la inclusión en la base pensional de la PRIMA DE RIESGO, la BONIFICACIÓN POR SERVICIOS PRESTADOS y la BONIFICACIÓN POR RECREACIÓN, únicamente estos 3 factores, insiste la Sala, por cuanto como expresamente lo alude el nulidisciente en el escrito introductor, los actos de reconocimiento pensional tuvieron en cuenta la asignación básica, el subsidio de alimentación, auxilio de transporte y las primas de navidad, de servicios y de vacaciones, lo que también se acompasa con lo establecido en el recuento probatorio efectuado en líneas que preceden.

Así las cosas, le asiste razón a la UGPP en cuanto a que la pretensión del accionante se circunscribía exclusivamente a la inclusión de la PRIMA DE RIESGO, la BONIFICACIÓN POR SERVICIOS PRESTADOS y la BONIFICACIÓN POR RECREACIÓN en el IBL pensional, pretensión que fue denegada por la jueza de primera instancia al hallar que estos rubros no constituyen factores salariales, decisión que no fue cuestionada por el accionante, quien no apeló la sentencia, por lo que tampoco son objeto de pronunciamiento por esta colegiatura.

Por ende, la decisión de la jueza de primera instancia contradice lo probado en la actuación procesal, como acertadamente lo sostiene la UGPP, en la medida que ordenó la reliquidación pensional con factores salariales que desde el acto de reconocimiento, ya habían sido tomados en consideración por la entonces vigente CAJANAL EICE. En efecto, el subsidio de alimentación, el auxilio de transporte y las primas de vacaciones, de navidad y de servicios, fueron la base del reconocimiento pensional primigenio y su posterior reliquidación, por lo que ninguna ilegalidad halla la Sala a este respecto en los actos demandados.

Así las cosas, habida consideración que la orden de reajuste se circunscribe a estos factores que ya fueron reconocidos, no existía mérito de prosperidad de las pretensiones, lo que conlleva revocar la sentencia de primer grado en su integridad.

## **COSTAS**

No habrá condena en costas ni agencias en derecho teniendo en cuenta que al momento de interponer la demanda, la jurisprudencia del Consejo de Estado avalaba la reliquidación pensional con el IBL del régimen anterior al de la Ley 100/93, tal como lo solicitó el actor en sede judicial; sin embargo, ante la postura de la H. Corte Constitucional en la sentencia de unificación SU-395/17 y del H. Consejo de Estado en sentencia del 28 de agosto de 2018 sobre la interpretación del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100/93, y debido a las cuales se debió variar la línea argumentativa que en otra época se perfiló por este Tribunal, estima la Sala que no es procedente condenar en costas en este caso.

Por lo discurrido, el **Tribunal Administrativo de Caldas, SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **FALLA**

**REFVÓCASE** la sentencia emanada del Juzgado 8º Administrativo del circuito de Manizales, con la cual accedió parcialmente a las pretensiones formuladas por el señor **GILBERTO ANTONIO ECHEVERRY MONTES** dentro del contencioso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**.

En su lugar, **NIÉGANSE** las pretensiones de la parte actora.

**SIN COSTAS** ni agencias en derecho en esta instancia.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.



Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha,  
según consta en Acta N°22 de 2022.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho de la señora Magistrada el presente Medio de Control, proveniente del Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales con apelación de sentencia, para decidir sobre su admisión.

Manizales, cuatro (04) de mayo de dos mil veintidós (2022)



**CARLOS ANDRÉS DÍEZ VARGAS**

**Secretario**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VARELA CIFUENTES**

Manizales, doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

<b>RADICADO</b>	<b>17001-33-39-007-2018-00294-03</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>LUZ ADRIANA GONZALEZ</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL</b>
<b>AUTO No.</b>	<b>195</b>

Los Magistrados de la Corporación en Sala Plena decidimos, de conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, declaramos impedidos dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con los siguiente:

**ANTECEDENTES**

La señora **LUZ ADRIANA GONZALEZ**, instauró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL** solicitando se declare la nulidad de resolución DESAJMZR16-47-20 del 07 de enero de 2016, mediante la cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial, así como, de la Resolución No. 6017 del 25 de septiembre de 2017, que resolvió desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo primigenio.

### **IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL ASUNTO**

Los suscritos magistrados integrantes del Tribunal Administrativo de Caldas, manifestamos nuestro impedimento para conocer del presente trámite judicial, por cuanto el régimen de los magistrados establece una bonificación de igual naturaleza jurídica a la devengada por los empleados de La Rama Judicial, en consecuencia, nos asiste un interés indirecto en los resultados de procesos en los que como este, ha de fijarse una posición jurídica en torno a la inclusión de dicha bonificación como factor salario.

Un litigio como el aquí planteado no debe ser resuelto por quienes, precisamente, somos beneficiarios de una bonificación reconocida como factor salarial, pues tal circunstancia hace que nuestra inclinación sea la de defender y mantener el criterio jurídico que avala dicha tesis. Considerando, además, que nuestros subalternos devengan la bonificación judicial y eventualmente pueden ser parte demandante en un proceso de igual naturaleza al presente.

Dicho lo anterior, la causal esgrimida se encuentra consagrada en el numeral 1 del artículo 141 del CGP:

**ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.

Por lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 131 del CPACA, por la Secretaría de la Corporación remítase el expediente al Consejo de Estado Sala Plena-, para lo pertinente, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**CÚMPLASE**

**LOS MAGISTRADOS,**

Magistrada Ponente

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

PABLO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho de la señora Magistrada el presente Medio de Control, proveniente del Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales con apelación de sentencia, para decidir sobre su admisión.

Manizales, cuatro (04) de mayo de dos mil veintidós (2022)



**CARLOS ANDRÉS DÍEZ VARGAS**  
Secretario

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VARELA CIFUENTES**

Manizales, doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

<b>RADICADO</b>	<b>17001-33-33-001-2018-00327-04</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>NORMA CECILIA MUÑOZ CARDONA</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL</b>
<b>AUTO No.</b>	<b>191</b>

Los Magistrados de la Corporación en Sala Plena decidimos, de conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, declararnos impedidos dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con los siguiente:

**ANTECEDENTES**

La señora **NORMA CECILIA MUÑOZ CARDONA**, instauró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la **NACIÓN –RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL** solicitando se declare la nulidad de resolución DESAJMZR16-47-21 del 07 de enero de 2016, mediante la cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial, así como, de la resolución 6015 del 25 de septiembre de 2017 que resolvió desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo primigenio.

### **IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL ASUNTO**

Los suscritos magistrados integrantes del Tribunal Administrativo de Caldas, manifestamos nuestro impedimento para conocer del presente trámite judicial, por cuanto el régimen de los magistrados establece una bonificación de igual naturaleza jurídica a la devengada por los empleados de La Rama Judicial, en consecuencia, nos asiste un interés indirecto en los resultados de procesos en los que como este, ha de fijarse una posición jurídica en torno a la inclusión de dicha bonificación como factor salario.

Un litigio como el aquí planteado no debe ser resuelto por quienes, precisamente, somos beneficiarios de una bonificación reconocida como factor salarial, pues tal circunstancia hace que nuestra inclinación sea la de defender y mantener el criterio jurídico que avala dicha tesis. Considerando, además, que nuestros subalternos devengan la bonificación judicial y eventualmente pueden ser parte demandante en un proceso de igual naturaleza al presente.

Dicho lo anterior, la causal esgrimida se encuentra consagrada en el numeral 1 del artículo 141 del CGP:

**ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.

Por lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 131 del CPACA, por la Secretaría de la Corporación remítase el expediente al Consejo de Estado Sala Plena-, para lo pertinente, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**CÚMPLASE**

**LOS MAGISTRADOS,**

Magistrada Ponente

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado





**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho de la señora Magistrada el presente Medio de Control, proveniente del Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales con apelación de sentencia, para decidir sobre su admisión.

Manizales, cuatro (04) de mayo de dos mil veintidós (2022)



**CARLOS ANDRÉS DÍEZ VARGAS**

**Secretario**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VARELA CIFUENTES**

Manizales, doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

<b>RADICADO</b>	<b>17001-33-33-001-2018-00328-03</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>CLEMENCIA DEL PILAR ALZATE RAMIREZ</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL</b>
<b>AUTO No.</b>	<b>196</b>

Los Magistrados de la Corporación en Sala Plena decidimos, de conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, declaramos impedidos dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con los siguiente:

**ANTECEDENTES**

La señora **CLEMENCIA DEL PILAR ALZATE RAMIREZ**, instauró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL** solicitando se declare la nulidad de resolución DESAJMZR16-47-20 del 07 de enero de 2016, mediante la cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial, así como, de la Resolución 6018 del 25 de septiembre de 2017, que resolvió desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo primigenio.

### **IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL ASUNTO**

Los suscritos magistrados integrantes del Tribunal Administrativo de Caldas, manifestamos nuestro impedimento para conocer del presente trámite judicial, por cuanto el régimen de los magistrados establece una bonificación de igual naturaleza jurídica a la devengada por los empleados de La Rama Judicial, en consecuencia, nos asiste un interés indirecto en los resultados de procesos en los que como este, ha de fijarse una posición jurídica en torno a la inclusión de dicha bonificación como factor salario.

Un litigio como el aquí planteado no debe ser resuelto por quienes, precisamente, somos beneficiarios de una bonificación reconocida como factor salarial, pues tal circunstancia hace que nuestra inclinación sea la de defender y mantener el criterio jurídico que avala dicha tesis. Considerando, además, que nuestros subalternos devengan la bonificación judicial y eventualmente pueden ser parte demandante en un proceso de igual naturaleza al presente.

Dicho lo anterior, la causal esgrimida se encuentra consagrada en el numeral 1 del artículo 141 del CGP:

**ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.

Por lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 131 del CPACA, por la Secretaría de la Corporación remítase el expediente al Consejo de Estado Sala Plena-, para lo pertinente, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

### CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS,

Magistrada Ponente

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



17-001-33-33-003-2019-00056-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, trece (13) de MAYO de dos mil veintidós (2022)

S. 062

La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, conformada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA, quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA, procede a dictar sentencia de segundo grado por vía del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia emanada del Juzgado 3º Administrativo del circuito de Manizales, con la cual negó las pretensiones formuladas por **ORMANDO AMAYA AMAYA** dentro del contencioso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**.

#### ANTECEDENTES

##### PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA.

- I) Se declare la nulidad del acto ficto generado por la falta de respuesta de fondo a la petición presentada el 23 de mayo de 2018.
- II) Se condene a la UGPP a reliquidar la pensión de jubilación del demandante con el 75% de lo devengado en el último año de servicios, atendiendo lo dispuesto en las leyes 32 de 1986 y 33 de 1985, con el pago del retroactivo y los intereses moratorios.
- III) Ordenar el cumplimiento del fallo de acuerdo al artículo 192 del C/CA y se condene en costas a la demandada.

### **CAUSA PETENDI.**

- El actor laboró como dragoneante al servicio del INPEC por un lapso de 25 años, y mediante la Resolución N° 05750 de 18 de febrero de 2008, CAJANAL EICE le reconoció una pensión de jubilación condicionada a demostrar el retiro del servicio, prestación reliquidada con las Resoluciones AMB 15189 del 06 de abril de 2009 y RDP 034976 del 31 de julio de 2013, sin embargo, en dichos actos administrativos no se tuvieron en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicios.
  
- Solicitó a la UGPP la reliquidación de su pensión de jubilación con la inclusión de lo devengado en el último año de servicios, petición que generó el acto ficto negativo que demanda ante esta jurisdicción.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

Se invocaron: Ley 32 de 1986, arts. 96 y 114.

Expone en síntesis que el Decreto 407 de 1994 fue expedido con posterioridad a la Ley 100 de 1993, por lo que la intención del legislador fue mantener el régimen pensional especial de los servidores del INPEC, en los términos de la Ley 32 de 1986, como ocurre en el caso del señor ORMANDO AMAYA, quien se vinculó a ese instituto en 1982, y que la posibilidad de pensionarse con las condiciones previas a la Ley 100/93 fue ratificada con la expedición del Decreto 2090 de 2003. En este orden, explica que el accionante adquirió su estatus pensional en 2002 con más de 1.000 semanas cotizadas, lo que lo hace beneficiario del régimen anterior.

Luego, anota que las normas especiales de los servidores del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC no determinan los factores salariales con base en los cuales debe liquidarse la pensión, lo que en su caso implica que esta tome como base todo lo devengado en el último año de servicios, contrario a lo hecho por la UGPP, que desconoció este criterio.

## **CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR**

La **UGPP** contestó la demanda de manera oportuna (PDF N° 3, págs. 181-237), formula las excepciones denominadas ‘INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO’ sustentada en el hecho de que los factores salariales a tener en cuenta son los previstos en el Decreto 1158/94, pues el estatus lo adquirió en vigencia de la Ley 100/93, hermenéutica adoptada por los más recientes precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado; ‘IRRETROACTIVIDAD’, basada en que al accionante debe aplicársele la norma vigente al momento de la adquisición del estatus pensional; ‘PRESCRIPCIÓN’ con base en los Decretos 3135/68 y 1848/69 y los artículos 488 del CST y 151 del CPT; y ‘GENÉRICA’, por lo que solicita se declare cualquier vicio que de oficio advierta el juez en el curso del proceso.

## **LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juez 3° Administrativo de Manizales negó las pretensiones de la parte demandante (PDF N° 8).

En primer término, el juzgador arguyó que las personas que prestan sus servicios al INPEC gozan del carácter de empleados públicos y cuentan con un sistema propio de carrera denominado carrera penitenciaria, que se mantiene vigente por disposición del Decreto 407 de 1994, además, cuentan con un régimen pensional especial que está contenido tanto en la Ley 32 de 1986 como en el mencionado ordenamiento decretal, en virtud del régimen de transición determinado por el Decreto 2090 de 2003.

Al abordar el caso concreto, concluyó que el demandante adquirió su estatus pensional en el año 2003, antes de la entrada en vigencia del Decreto 2090 de ese año, por lo que su situación pensional se rige por el Decreto 407 de 1994, norma que indica que son factores salariales la prima de navidad, la prima de vacaciones, la prima de servicios, los pasajes y gastos de transporte, los subsidios de transporte y alimentación, y el sobresueldo, los cuales fueron incluidos en el cómputo pensional, y respecto a los factores reclamados con la demanda (subsidio familiar, bonificación por recreación y prima de riesgo), estimo que no tienen esta connotación, en atención a las normas que los crearon.



## **EL RECURSO DE SEGUNDO GRADO**

Con el memorial visible en el archivo N° 10 del expediente digital, la parte demandante apeló la sentencia de primera instancia manifestando en primer lugar que los valores correspondientes a la asignación básica y la prima de servicios tenidos en cuenta para liquidar la pensión son sustancialmente menores a los realmente devengados según la certificación del INPEC.

De otro lado, expresa que en la liquidación de la pensión del demandante debieron tenerse en cuenta la bonificación por recreación, la prima de riesgo y el subsidio familiar, por tratarse de emolumentos percibidos de manera habitual y periódica por el demandante, y por lo tanto, susceptibles de ser computados en la liquidación de las prestaciones sociales y la pensión.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN**

Pretende por modo la parte actora se declare la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales la UGPP negó la reliquidación de su pensión de jubilación con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios.

## **PROBLEMAS JURÍDICOS**

Atendiendo a la postura erigida por el apelante y a lo decidido por el Juez de primera instancia, el problema jurídico a resolver en el presente asunto se contrae a la dilucidación del siguiente interrogante:

- *¿Cuál es el IBL y qué factores salariales debían tenerse en cuenta para la liquidación de la pensión de jubilación del accionante?*

(I)

## **LO PROBADO EN LA ACTUACIÓN**

Se ha acreditado lo siguiente (todos los documentos corresponden al PDF N° 1):

- i. Según certificado visible en la página 51, el demandante laboró al servicio del INPEC desde el 13 de septiembre de 1982 hasta el 30 de diciembre de 2008 en el cargo de Dragoneante.
- ii. Atendiendo también a los certificados de factores salariales que obran en el expediente administrativo (pág. 79), el demandante durante el último año de servicios (1° de enero a 31 de diciembre de 2008), percibió sueldo, prima de riesgo, subsidio de alimentación, subsidio unidad familiar, auxilio de transporte, bonificación por recreación, primas de vacaciones, de navidad y de servicios.
- iii. A través de la Resolución N° 5750 de 18 de febrero de 2008, CAJANAL EICE reconoció una pensión de jubilación a favor del demandante, ORMANDO AMAYA, en cuantía de \$ 574.501,78, reliquidada por medio de las Resoluciones AMB 15189 de 6 de abril de 2009 y RDP 034976 de 31 de julio de 2013 (págs. 25-27, 31-39, 41-49).
- iv. Posteriormente el pensionado solicitó la reliquidación de su pensión, siendo despachada desfavorablemente su petición a través de la declaración administrativa demandada.

## (II)

### MONTO Y FACTORES PARA LA LIQUIDACIÓN

En el sub lite no es materia de discusión entre las partes ni de oposición a la decisión de primera instancia el régimen pensional del accionante, por lo que no es susceptible de ninguna consideración adicional en esta instancia.

Así las cosas el debate se circunscribe al alcance de los beneficios de la transición y los factores salariales a tener en cuenta en el cómputo pensional. Lo anterior, teniendo en cuenta que para acceder al régimen pensional especial como el impetrado por el accionante (concebido para algunos ex servidores del INPEC) es menester que se cumpla mínimo uno de los requisitos previstos en el artículo 36 de la Ley 100/93, como lo expuso el Consejo de Estado<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "B" C.P.: Gerardo Arenas Monsalve. Sentencia del doce (12) de abril de dos mil once (2011) Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00286-00(AC).

***“(...) MIEMBROS DEL CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA  
PENITENCIARIA INPEC - Régimen de transición. Régimen  
pensional***

El artículo 168 del Decreto 407 de 1994, derogado por el artículo 11 del Decreto 2090 de 2003, estableció que los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que a la fecha de su entrada en vigencia, esto es, el 21 de febrero de 1994 se encontraran prestando sus servicios al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, tendrían derecho a gozar de una pensión de jubilación en los términos previstos en la Ley 32 de 1986. En efecto, el artículo 96 de la citada Ley 32 de 1986, disponía los requisitos necesarios para reconocer la pensión de jubilación a los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional del INPEC. Así se lee en la referida norma: (...). No obstante lo anterior, el 1 de abril de 1994 entró a regir el Sistema de Seguridad Social en pensiones para el nivel nacional, creado por la Ley 100 de 1993 el cual dispuso la aplicación general de sus disposiciones (artículo 11) y no incluyó al INPEC dentro de los exceptuados de las mismas (artículo 279). Sin embargo, la citada Ley 100 de 1993 al establecer el régimen transición, previsto en su artículo 36, permitió que la situación particular de los empleados que se encontraban, en ese momento, próximos a adquirir su estatus pensional, se siguiera rigiendo, en cuanto a la edad, tiempo de servicio y monto de la pensión, por las disposiciones normativas existentes con anterioridad a la entrada en vigencia del nuevo régimen general de pensiones. (...) Sobre este particular, debe decirse que la disposición en materia pensional vigente antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, para los empleados oficiales del orden nacional era la Ley 33 de 1985 la cual, si bien es cierto en su artículo 1 fijó los requisitos de tiempo y edad necesarios

para el reconocimiento de una pensión de jubilación no lo es menos, que excluyó de esta regla a los empleados oficiales que disfrutaban de un régimen especial de pensiones, como es el caso de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional del INPEC. (...) Bajo estos supuestos, **para que a un empleado del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, le fuera reconocida una pensión de jubilación con aplicación del régimen especial previsto en los artículos 96 de la Ley 32 de 1986 y 168 del Decreto 407 de 1994 debía acreditar una de las condiciones descritas en el artículo 36 de la citada Ley 100 de 1993, estas son, edad o tiempo de servicio (...)**” /Negrillas fuera de texto/.

A partir de lo expuesto, el marco de discusión se contrae a la inclusión o no del ingreso base de liquidación (IBL) dentro del catálogo de beneficios previstos por el régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y a partir de ahí, si el IBL que debe tomarse en consideración en el contenido en las normas anteriores o si por el contrario, al quedar excluido de la transición, este aspecto en concreto ha de entrar a gobernarse por las previsiones del sistema pensional general que entró en vigencia el primero (1º) de abril de 1994.

**Lo anterior, teniendo en cuenta que al tenor de lo expuesto en el recuento probatorio, el actor ORMANDO AMAYA adquirió su estatus pensional con posterioridad a la entrada en vigencia de 1994, es decir, no consolidó su derecho al amparo de la normativa anterior.**

El debate jurídico sobre el particular se enmarca en el contexto de posturas jurídicas encontradas, puntualmente a raíz de la adoptada por la H. Corte Constitucional que tiene como hitos jurídicos las providencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, en las que se separó de la hermenéutica que el Consejo de Estado -y el mismo Tribunal Constitucional- venían otorgando al alcance del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

En relación con este tema, este Tribunal ha venido interpretando de manera pacífica y reiterada que cuando el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 dispone que *“La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez”* serán los previstos en el régimen anterior, ha de entenderse que en este último concepto se incluyen tanto la tasa de reemplazo como el ingreso base de liquidación (IBL) que contenían las normas precedentes a su vigencia, pues una intelección opuesta vulnera el principio de inescindibilidad normativa y de contera, crea un tercer régimen pensional no previsto por el legislador.

En consecuencia con esta línea de argumentación, el Tribunal también ha sostenido que la Ley 33 de 1985 ilustra que, así se hagan aportes a la Caja de Previsión basados en rubros distintos de los enlistados en el inciso segundo del artículo 3º, las pensiones se liquidarán teniéndolos en cuenta, intelección que se acompasa con lo estipulado en el canon 1º también trasunto<sup>2</sup>, y que se complementa con la definición de salario trazada por el H. Consejo de Estado, que lo define en su jurisprudencia como *“lo que el trabajador recibe en forma habitual o a cualquier título y que implique retribución ordinaria permanente de servicios, sea cual fuere la designación que las partes le den”*<sup>3</sup>.

El otro de los fundamentos que había venido tomando esta colegiatura como soporte de su hermenéutica se hallaba en la postura -también reiterada- del órgano de cierre de esta jurisdicción, que en varias oportunidades insistió<sup>4</sup> en lo pregonado en la sentencia de la Sala Plena de la Sección Segunda, de cuatro (4) de agosto de 2010<sup>5</sup>, por cuyo ministerio:

*“(…) Así, esta Sala en la sentencia de Sección del cuatro (4) de agosto de dos mil diez (2010), Expediente No. 0112-2009, Actor: Luis Mario Velandia, unificó los criterios en mención, para llegar a la conclusión de que la Ley 33 de 1985 no indica en forma taxativa los factores salariales que*

---

<sup>2</sup> Ver entre muchas otras, sentencias del 16 de junio de 2015, Exp. 2013-00299-02 y Exp. 2013-00369-02. M.P. Augusto Morales Valencia.

<sup>3</sup> Sentencia del 19 de febrero de 2004, Sección Segunda, M.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub-sección A, Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Expediente: 25000-23-25-000-2007-00001-01(0302-11).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, fecha: 4 de agosto de 2010, Ref: Expediente No. 250002325000200607509 01.-, Número Interno: 0112-2009.-, Actor: Luis Mario Velandia.

conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios...”.  
/Resalta la Sala/.

Sin embargo, ante la irrupción de la nueva postura interpretativa de la Corte Constitucional introducida en las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, el Consejo de Estado reforzó su doctrina, y en fallo de veinticinco (25) de febrero de 2016, sentencia de unificación proferida por la Sección Segunda<sup>6</sup>, ratificó una vez más la postura asumida por este Tribunal en cuanto a la aplicación del IBL del último año de servicios a los beneficiarios de la transición consagrada en la Ley 100 de 1993.

En síntesis, el máximo órgano de esta jurisdicción especializada acudió a la postura que de forma reiterada había plasmado frente a este tema específico<sup>7</sup>, corroborando que cuando las normas de transición contienen el concepto de “monto” de la pensión, este hace referencia no solo a un porcentaje, como quiera que este es un mero dato abstracto, sino a la suma de las partidas o promedio de los factores salariales devengados por el trabajador, a lo cual añadió que el Decreto 1158 de 1994 establece el Ingreso Base de Cotización (IBC) y no el Ingreso Base de Liquidación (IBL), que en el caso de los beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100/93, debía continuar rigiéndose por las normas anteriores al primero (1º) de abril de 1994.

En la misma providencia, el H. Consejo de Estado convalidó la postura plasmada en la Sentencia de Unificación de cuatro (4) de agosto de 2010 con ponencia del Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila en el expediente Rad. 0112-2009 (citada líneas atrás), en punto a la inclusión de la totalidad de factores salariales devengados en el último año de servicios en aras de establecer el monto de la pensión.

---

<sup>6</sup> Sentencia de veinticinco (25) de febrero de 2016. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. Expediente: 25000234200020130154101.

<sup>7</sup> Acudió a la Sentencia de 21 de junio de 2007, Radicado 0950 de 2006, Consejera Ponente: Ana Margarita Olaya Forero.

Respecto a la posición introducida en la Sentencia C-258 de 2013 por la H. Corte Constitucional, el supremo tribunal de esta jurisdicción indicó que no era posible extender la hermenéutica allí plasmada a la generalidad de los casos, básicamente por cuanto, (i) tal decisión aborda el estudio de constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, que consagra un régimen pensional de privilegio, y no la generalidad de beneficiarios de los regímenes anteriores a la Ley 100/93; (ii) las normas anteriores a la Ley 100 de 1993 tienen justificación y racionalidad y no hicieron parte del examen de constitucionalidad, con lo cual no pueden extenderse sus efectos; y (iii) el Consejo de Estado ya hace varios años ha determinado que la enunciación de factores salariales de las Leyes 33 y 62 de 1985 no es taxativa, pronunciamiento que constituye precedente para los funcionarios de esta jurisdicción especializada.

Por su parte, en relación con la Sentencia SU-230 de 2015, que adoptó como precedente frente al régimen de transición en pensiones la argumentación consignada en la sentencia C-258 de 2013 ya referida, el H. Consejo de Estado planteó que dicha providencia avala la postura que sobre el particular ha mantenido la H. Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Laboral en el marco de sus competencias y en concreto, en el escenario decisional de la jurisdicción ordinaria.

El temperamento jurídico esbozado hasta este punto, que había permitido a este Tribunal mantener la posición del órgano supremo de esta jurisdicción, fue morigerado en cuanto a sus límites temporales con la expedición de la Sentencia T-615 de 2016, en la que adujo la Corte Constitucional que el precedente jurisprudencial consignado en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 sólo resultaba obligatorio para aquellos casos en los que se dictara sentencia con posterioridad a la ejecutoria de esta última, anotando en todo caso que si el estatus pensional se había adquirido antes de la ejecutoria de la providencia primeramente citada (C-258 de 2013), el criterio interpretativo esbozado por el Tribunal constitucional no resultaba obligatorio. En el caso de este Tribunal Administrativo, se aplicó esta regla por un breve lapso, hasta cuando la Sentencia T-615 de 2016 fue declarada nula a instancias del mismo tribunal constitucional con Auto N° 229 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda Amaris).

Finalmente, la H. Corte Constitucional se pronunció una vez más sobre la interpretación que en su criterio debe dársele al régimen de transición pensional

de la Ley 100 de 1993. Dicho pronunciamiento se halla en la Sentencia SU-395 de 2017<sup>8</sup>, de la cual el tribunal extracta lo pertinente:

**“(...) 10.2.2.1. Este caso se refiere al reconocimiento de la pensión de jubilación a un beneficiario del régimen de transición de la Ley 33 de 1985 con un monto del 75% liquidado con el IBL de la Ley 100 de 1993 que, al pretender la reliquidación de su mesada pensional con base en el último año de servicios -Ley 33 de 1985 y factores salariales de la Ley 62 de 1985-, inició proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que conoció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual ordenó la reliquidación de la mesada con base en el 75% de lo devengado por el demandante en el último año de servicio oficial con la inclusión de todos los elementos salariales percibidos. En segunda instancia, el Consejo de Estado revocó parcialmente lo decidido al incluirse la prima de bonificación -por no ser elemento salarial- y haberse compensado los aportes de los demás elementos salariales incluidos en la liquidación. (...)”**

10.2.2.2. Sobre las anteriores consideraciones, la Sala Plena estima que se configuran los defectos endilgados en la demanda de tutela por las siguientes razones:

**“(...) Conforme con ello, se ha entendido en sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional, que cuando el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se refiere a “monto de pensión” como una de las prerrogativas que se mantienen del régimen anterior, está refiriéndose al porcentaje aplicable al Ingreso Base de Liquidación. Lo anterior, tiene sentido no sólo desde el punto de vista del lenguaje sino también con fundamento en el alcance, finalidad y concepto del régimen de transición.**

---

<sup>8</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



En la medida en que si el inciso tercero de la norma bajo análisis expresamente establece cuál debe ser el Ingreso Base de Liquidación para los beneficiarios del régimen de transición, entonces el monto se refiere al porcentaje aplicable a esa base que será el señalado por la normativa anterior que rija el caso concreto. En igual sentido, los factores salariales, al no determinar el monto de la pensión sino parte de la base de liquidación de la misma, serán los señalados por la normativa actual, en este caso, por el Decreto 1158 de 1994.

A través de las Sentencias C-168 de 1995 y C-258 de 2013, a la Corte Constitucional le correspondió estudiar la constitucionalidad de los incisos segundo y tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sin dejar lugar a dudas sobre el alcance del inciso tercero, en cuanto a que el mismo determina el ingreso base de liquidación aplicable a los beneficiarios del régimen de transición en los términos de los incisos primero y segundo.

Sin embargo, el decreto citado reiteró que hay un régimen de transición, que por lo tanto se torna inalterable: "Artículo 4º. Los servidores públicos que seleccionen el régimen de prima media con prestación definida, estarán sujetos al régimen de transición establecido en el artículo 36 de la ley 100 de 1993 y demás disposiciones que lo reglamentan". De manera que las consideraciones esbozadas sobre la interpretación de los incisos segundo y tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, son aplicables al caso concreto y, en general, a quienes se regían por la Ley 33 de 1985. No obstante todo lo anterior, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la sentencia impugnada, interpretó dichas disposiciones de manera evidentemente contraria a como ha sido esbozado, desconociendo lo establecido expresamente por el

legislador, así como lo dispuesto en la Sentencia C-168 de 1995.

A este respecto, la sentencia impugnada concluyó que el inciso tercero sólo se habilita cuando el régimen anterior aplicable en el caso concreto no establece una norma expresa que determine el ingreso base de liquidación. Así las cosas, encontró también que el monto de la pensión incluía no sólo la tasa de reemplazo, sino también el Ingreso Base de Liquidación, los factores salariales y los demás elementos constitutivos de la liquidación. Perspectiva bajo la cual se advierte un defecto sustantivo por desconocimiento del texto legal al otorgarle un alcance no previsto por el legislador, acompañado además de una violación directa de la Constitución.

Y aun cuando en sentencias de tutela posteriores a la Sentencia C-168 de 1995 se haya ordenado la reliquidación de pensiones al entender que la expresión “monto de la pensión” incluía ingreso base de liquidación, éstas simplemente ostentan un efecto inter-partes que no tiene la virtualidad de subsanar el defecto advertido en la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

El Acto Legislativo 01 de 2005, en su inciso 6, introdujo la regla ya consagrada en el artículo 13 de la Ley 100 de 1993, de acuerdo con la cual, Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Y, en cuanto al régimen de transición, hizo remisión a lo establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

(...) En este orden de ideas, es posible concluir que de acuerdo con lo expresamente establecido por el legislador en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por el Constituyente en el Acto Legislativo 01 de 2005, así como con los principios de eficiencia del Sistema de Seguridad

Social, correspondencia entre lo cotizado y lo liquidado, y el alcance y significado del régimen de transición, la interpretación constitucionalmente admisible es aquella según la cual el monto de la pensión se refiere al porcentaje aplicable al IBL, y, por tanto, el régimen de transición no reconoce que continúan siendo aplicables ni el IBL ni los factores salariales previstos con anterioridad a la Ley 100 de 1993.

Por último, cabe recordar que la Sentencia C-258 de 2013, al estudiar la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 sobre régimen especial de Congresistas y Magistrados de Altas Cortes, sostuvo que, no obstante que el Acto Legislativo 01 de 2005 haya respetado la existencia de un régimen de transición en materia pensional, “impuso límites temporales y materiales. En cuanto a los beneficios y condiciones, la reforma constitucional remitió a lo consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, disposición que establece que los beneficiarios del régimen de transición tendrán derecho a que se les apliquen las normas pensionales anteriores, en relación con la edad, el tiempo de cotización o servicios prestados, y el monto de la pensión, entendido como tasa de remplazo. Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión de vejez, se sujetan a las disposiciones contenidas en el sistema general de pensiones”.

10.2.2.3. Por lo anterior, habrá de ser revocada la sentencia de segunda instancia proferida por el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta- el 11 de agosto de 2011, dentro de la acción de tutela instaurada en contra de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante la cual denegó por improcedente la acción de tutela. En su lugar, se concederá la protección del derecho fundamental al debido proceso” /Lineas y resaltados son de la Sala/.

En igual sentido, recientemente el H. Consejo de Estado unificó su postura en la sentencia de veintiocho (28) de agosto de 2018<sup>9</sup>, en la cual indicó el Ingreso Base de Liquidación que debe tenerse en cuenta para las personas beneficiarias del régimen de transición:

“91. Para la Sala Plena de esta Corporación esa es la lectura que debe darse del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. **El artículo 36 contiene todos los elementos y condiciones para que las personas beneficiarias del régimen transición puedan adquirir su pensión de vejez con la edad, el tiempo de servicios o semanas de cotización y la tasa de reemplazo del régimen anterior y con el IBL previsto en el mismo artículo 36, inciso 3, y en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993.** La regla establecida por el legislador en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 excluyó la aplicación ultractiva del ingreso base de liquidación que consagraba el régimen general de pensiones anterior a dicha ley. El reconocimiento de la pensión en las condiciones previstas a cabalidad por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 constituye un verdadero beneficio para este grupo poblacional, porque frente a los mismos requisitos que están consagrados para el Sistema General de Pensiones, indudablemente, le son más favorables.

(...)

94. 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

---

<sup>9</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: César Palomino Cortés. Expediente: 52001-23-33-000-2012-00143-01. Demandante: Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro. Demandado: UGPP.

(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.”

Asimismo, en la misma providencia esa Alta Corporación señaló que los factores salariales a incluir en la liquidación pensional de los servidores públicos beneficiarios de la transición, deben ser únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes al sistema pensional.

**RECTIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL:**

Tanto la sentencia SU-395 de 2017 y la de unificación del veintiocho (28) de agosto de 2018, marcan un precedente de especial incidencia en la interpretación del tema que ocupa la atención de esta Sala. A diferencia de las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, la primera providencia sí se refiere puntualmente al contenido del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, aludiendo en especial a los servidores públicos, a tal punto que la decisión allí contenida revocó varias sentencias proferidas por la Sección Segunda del Consejo de Estado que hacían parte de la línea de entendimiento tradicionalmente asumida por esta jurisdicción especializada.

En el nuevo pronunciamiento, la H. Corte Constitucional hace énfasis de manera contundente en que la interpretación constitucionalmente válida frente al citado régimen transicional en materia pensional involucra componentes esenciales que pueden sintetizarse así: **(i)** el régimen de beneficios consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 contiene la edad, el número de semanas cotizadas o tiempo de servicios y el monto de la pensión, entendido exclusivamente como tasa de reemplazo o porcentaje; **(ii)** por el contrario, el Ingreso Base de Liquidación (IBL)

se rige por las normas del sistema pensional general (Ley 100/93), pues no integra el ámbito de la transición; (iii) los factores salariales hacen parte de la base pensional o IBL y no del “monto” de la prestación, por lo que serán los señalados en los Decretos 691 y 1158 de 1994; y (iv) se ratifica el mandato de correspondencia entre las cotizaciones y el reconocimiento pensional, por lo que los factores que no sean objeto de aportes al sistema no se verán reflejados en la liquidación del derecho reconocido.

Como se anotó líneas atrás, el contenido de la transición ha atravesado por diversas posibilidades hermenéuticas, dentro de las cuales este Tribunal había adoptado de manera uniforme la que señalaba al IBL como parte integrante del catálogo de beneficios, y con ello, la posibilidad de reconocer todos los factores salariales y la base de liquidación de las normas anteriores a la Ley 100 de 1993. Sin embargo, el hecho de que el último precedente constitucional aluda de manera directa a la situación de ex servidores públicos beneficiarios de la transición y cobijados por decisiones del máximo órgano de esta jurisdicción, revela sin lugar a equívocos que el marco de aplicación de la hermenéutica introducida por el Tribunal Constitucional se extiende a aquellos litigios que involucran la generalidad de los regímenes pensionales anteriores a 1994 y no solo aquellos especiales inicialmente abordados en las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015.

Todo ello teniendo en cuenta además la postura adoptada por el máximo órgano de cierre de esta jurisdicción, pues la sentencia de unificación del veintiocho (28) de agosto de 2018 determinó las reglas aplicables en los casos de aquellos beneficiarios del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100/93, estableciendo claramente que el IBL a tener en cuenta es aquel contenido en el inciso 3° del mencionado precepto y que los factores salariales a incluir en la liquidación pensional son solo aquellos sobre los cuales se hayan realizado los respectivos aportes.

Con base en ello, y atendiendo a que en los términos de la guardiana de la Carta esta es la interpretación constitucionalmente admisible del beneficio de la transición y a la posición del H. Consejo de Estado hizo que el Tribunal rectificara la postura esbozada tiempo atrás, y en consecuencia, acogiera en adelante el precedente constitucional desarrollado con amplitud en la Sentencia SU-395 de

2017 y el precedente vertical obligatorio de la sentencia emanada del H. Consejo de Estado el veintiocho (28) de agosto de 2018.

### **EL CASO CONCRETO.**

Conclusión de lo dilucidado, y habida consideración de que las pretensiones de la demanda se contraen a la aplicación del IBL y demás factores salariales previstos en el régimen anterior, a la liquidación de la pensión del señor ORMANDO AMAYA en su calidad de beneficiario de la transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, dable es concluir que le asiste razón a la accionada cuando afirma que dicho elemento no se encuentra incluido dentro de los beneficios previstos por el legislador en este último precepto.

Por ende, la entidad de previsión debe sujetarse a los mandatos del Decreto 1158 de 1994, compilado en el artículo 2.2.3.1.3. del Decreto 1833 de 2016, para determinar los factores salariales a incluir en la base de liquidación, norma que consagra lo siguiente:

“ART. 1º—El artículo 6º del Decreto 691 de 1994 quedará así: “Base de cotización.

El salario mensual base para calcular las cotizaciones al sistema general de pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:

- 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 y 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, y
- g) La bonificación por servicios prestados”  
/Resaltado del Tribunal/.

Finalmente, tampoco es dable en esta instancia acceder a la petición de ordenar la reliquidación pensional, específicamente en cuanto a los valores tenidos en cuenta por la UGPP por concepto de la asignación básica y la prima de servicios, en la medida que los guarismos pretendidos por el nulidisciente hacen referencia

a aquellos percibidos en el último año de servicios, mientras que como se anotó, en virtud de la vigente postura de unificación jurisprudencial, esta específica forma de hacer el cálculo pensional derivada del régimen pensional anterior a la Ley 100 de 1993 no hace parte del catálogo de beneficios de la transición normativa, que como se anotó al inicio, también cobija a los ex servidores del INPEC.

Además, la revisión de los valores tenidos en cuenta para la liquidación pensional a partir de lo devengado en los últimos 10 años no hace parte de lo debatido en este caso y sobre lo que giró el debate tanto administrativo como judicial, que se itera, gira exclusivamente en torno a la inclusión de los factores salariales devengados en el último año de servicios.

En conclusión, se confirmará la sentencia apelada.

#### **COSTAS**

No habrá condena en costas ni agencias en derecho teniendo en cuenta que al momento de interponer la demanda, la jurisprudencia del Consejo de Estado avalaba la reliquidación pensional con el IBL del régimen anterior al de la Ley 100/93, tal como lo solicitó el actor en sede judicial; sin embargo, ante la postura de la H. Corte Constitucional en la sentencia de unificación SU-395/17 y del H. Consejo de Estado en sentencia del 28 de agosto de 2018 sobre la interpretación del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100/93, y debido a las cuales se debió variar la línea argumentativa que en otra época se perfiló por este Tribunal, estima la Sala que no es procedente condenar en costas en este caso.

Por lo discurrido, el **Tribunal Administrativo de Caldas, SALA DE DECISIÓN ORAL**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia emanada del Juzgado 3º Administrativo del circuito de Manizales, con la cual negó las pretensiones formuladas por **ORMANDO AMAYA AMAYA** dentro del contencioso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL**



**DERECHO** promovido contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**.

Sin **COSTAS** ni **agencias en derecho** en esta instancia.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N° 22 de 2022.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho de la señora Magistrada el presente Medio de Control, proveniente del Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales con apelación de sentencia, para decidir sobre su admisión.

Manizales, cuatro (04) de mayo de dos mil veintidós (2022)



**CARLOS ANDRÉS DÍEZ VARGAS**  
Secretario

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VARELA CIFUENTES**

Manizales, doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

<b>RADICADO</b>	<b>17001-33-33-003-2019-00200-03</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>RICARDO BOTERO BEDOYA</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL</b>
<b>AUTO No.</b>	<b>192</b>

Los Magistrados de la Corporación en Sala Plena decidimos, de conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, declararnos impedidos dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con los siguiente:

**ANTECEDENTES**

El señor **RICARDO BOTERO BEDOYA**, instauró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL** solicitando se declare la nulidad de resolución DESAJMZR16-49-5 del 07 de enero de 2016, mediante la cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial, así como, del acto ficto negativo que resolvió desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo primigenio.

### **IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL ASUNTO**

Los suscritos magistrados integrantes del Tribunal Administrativo de Caldas, manifestamos nuestro impedimento para conocer del presente trámite judicial, por cuanto el régimen de los magistrados establece una bonificación de igual naturaleza jurídica a la devengada por los empleados de La Rama Judicial, en consecuencia, nos asiste un interés indirecto en los resultados de procesos en los que como este, ha de fijarse una posición jurídica en torno a la inclusión de dicha bonificación como factor salario.

Un litigio como el aquí planteado no debe ser resuelto por quienes, precisamente, somos beneficiarios de una bonificación reconocida como factor salarial, pues tal circunstancia hace que nuestra inclinación sea la de defender y mantener el criterio jurídico que avala dicha tesis. Considerando, además, que nuestros subalternos devengan la bonificación judicial y eventualmente pueden ser parte demandante en un proceso de igual naturaleza al presente.

Dicho lo anterior, la causal esgrimida se encuentra consagrada en el numeral 1 del artículo 141 del CGP:

**ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus

parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.

Por lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 131 del CPACA, por la Secretaría de la Corporación remítase el expediente al Consejo de Estado Sala Plena-, para lo pertinente, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

### CÚMPLASE

### LOS MAGISTRADOS,

Magistrada Ponente

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



17-001-33-39-006-2019-00240-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, trece (13) de MAYO de dos mil veintidós (2022)

S. 055

La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, conformada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA, quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA procede a dictar sentencia de segundo grado por vía del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Juzgado 6º Administrativo del Circuito de Manizales, con la cual accedió parcialmente a las pretensiones formuladas por el señor **ALBEIRO FERNÁNDEZ VILLADA** dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** (en adelante FNPSM).

**ANTECEDENTES**

**PRETENSIONES.**

- I) Se declare la nulidad parcial de la Resolución N° 137 de 13 de febrero de 2019, en lo que tiene que ver con la determinación de la cuantía de la mesada pensional sin incluir todos los factores salariales percibidos en el último año de servicios.
- II) Se declare que la parte actora tiene derecho a que la parte demandada le reconozca y pague una pensión ordinaria de jubilación a partir del 1° de diciembre de 2018 equivalente al 75% del promedio de los factores salariales devengados durante los 12 meses anteriores al momento en que adquirió el status jurídico.

A título de restablecimiento del derecho, solicita:

- i. Se condene al reconocimiento y pago de una pensión ordinaria de jubilación en los términos descritos en el numeral anterior, y que sobre el monto inicial de la pensión se realicen los ajustes de ley para cada anualidad, ordenando el pago de las mesadas atrasadas, desde la consolidación del derecho hasta la inclusión en nómina, realizando en lo sucesivo el pago del incremento decretado.
- ii. Se realicen los ajustes de valor por motivo de la disminución del poder adquisitivo de las diferencias pensionales que se decreten (art. 187 C/CA), y se ordene el reconocimiento y pago de intereses moratorios desde la ejecutoria de la sentencia y hasta su cumplimiento, y se condene a la demandada en costas.
- iii. Que de las sumas favorables que resulten, se descunte lo cancelado al actor en virtud de la resolución que reconoció su derecho a la pensión de jubilación.

#### **CAUSA PETENDI**

- Laboró más de 20 años al servicio de la docencia oficial y cumplió con los requisitos establecidos por la ley para que le fuera reconocida su pensión de jubilación.
- Sin embargo, la base de liquidación pensional únicamente incluyó la asignación básica, la prima de vacaciones y la bonificación mensual, omitiendo la prima de navidad, las horas extras, bonificación pedagógica y la prima de servicios, percibidas por la actividad docente durante el último año de servicios anterior al cumplimiento del status jurídico de pensionado.

#### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

Se invocaron: Ley 91 de 1989, art. 15; Ley 33 de 1985, art. 1º; Ley 62 de 1985 y Decreto Nacional 1045 de 1978.

Luego de realizar una diacronía de la normativa que cobija a los docentes nacionalizados y precisando que le es aplicable el régimen pensional de la Ley 91/89

con las demás normas vigentes para esa época, acudió a los contenidos de la Ley 33 de 1985, artículo 1º, para argüir que dicho mandato legal no instituye de manera taxativa cuáles factores salariales conforman la base para calcular la mesada pensional, anotando al efecto que, según sentencia de unificación del H. Consejo de Estado, esa situación no impide incluir todos los factores devengados por el trabajador durante el último año de servicios, pues de esta forma se hacen efectivas sus derechos y garantías laborales.

Conforme al precepto 15 de la Ley 91/89, la liquidación de la pensión de jubilación ha de regirse por los Decretos 3135/68, 1848/69 y 1045/78, e insistió que el Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo fue enfático al señalar que al momento de establecer la base de liquidación de esa prestación vitalicia, las primas de vacaciones y de navidad deben ser tenidas en cuenta, tal como lo autoriza el artículo 45 del último de los decretos enunciados.

Finalmente, trasuntando apartes de providencias emanadas del Alto Tribunal varias veces referenciado, culminó su exposición destacando que, si no fueron realizados los respectivos descuentos sobre las primas y bonificaciones que percibió, debe ordenarse lo pertinente frente al último año de servicio, incluyéndolas en todo caso en el valor de su pensión.

#### **CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR.**

La **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM**, se pronunció con memorial obrante en el documento N°5, oponiéndose a las pretensiones del libelo demandador y proponiendo las excepciones denominadas ‘LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ATACADOS DE NULIDAD’, basada en que el acto demandado fue expedido en estricto cumplimiento de las normas aplicables a la situación de la accionante; ‘INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN POR HABERSE LIQUIDADADO LA PENSIÓN DE LA ACTORA DE ACUERDO A LA NORMATIVIDAD VIGENTE’, atendiendo que al tenor de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 33 de 1985, los factores que sirven de base para liquidar la pensión son aquellos sobre los cuales en su momento se efectuaron aportes; ‘GENÉRICA’, en uso de las atribuciones oficiosas del juez.



## **LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Jueza 6ª Administrativa de Manizales dictó sentencia accediendo parcialmente a las pretensiones de la parte actora (PDF N° 19).

Precisó que de acuerdo con la vigente postura de unificación del Consejo de Estado, adoptada en sentencia de 25 de abril de 2019, los factores salariales a tener en cuenta para determinar el ingreso base de liquidación de su pensión, por remisión de la Ley 91 de 1989, son los enlistados en la Ley 62 de 1985, norma que modificó el artículo 3º de la Ley 33 del mismo año. Bajo este criterio, negó la inclusión de las primas de navidad y de servicios en la base pensional del accionante, mientras que concedió el reajuste con base en las horas extras.

Finalmente, respecto a la bonificación pedagógica, si bien aclaró que constituye factor salarial, y que por ende, cabría su inclusión dentro del cómputo pensional, la demandante adquirió su estatus pensional el 1º de diciembre de 2018, y dicho rubro fue creado a partir del mes de diciembre de 2018 sin efectos retroactivos, por lo que en el caso concreto no fue percibido por la demandante en el año anterior a la adquisición de la condición de pensionada.

## **EL RECURSO DE SEGUNDO GRADO.**

Mediante memorial visible en el archivo digital N° 22, la parte actora apeló la sentencia de primera instancia, indicando que dada su fecha de vinculación a la docencia oficial, el régimen pensional aplicable es consagrado en la Ley 91 de 1989, que a su vez remite a las Leyes 33 y 62 de 1985, sin que pueda perderse de vista la posterior expedición del Decreto 2354 de 2018, que creó la bonificación pedagógica como factor salarial, por lo que es plenamente susceptible su inclusión en el cómputo pensional.

Agrega sobre este rubro que si bien el estatus pensional del accionante tuvo lugar el 1º de diciembre de 2018, y la bonificación pedagógica fue instituida desde diciembre de 2018, el docente causó el derecho a la bonificación se causó durante esa anualidad laborada por el demandante, por lo que pide su inclusión dentro de la orden de reajuste pensional.

**CONSIDERACIONES  
DE LA  
SALA DE DECISIÓN**

Pretende la parte actora la nulidad parcial de la resolución de reconocimiento pensional, en lo que tiene que ver con la determinación de la cuantía de la mesada pensional sin incluir todos los factores salariales percibidos en el último año de servicios.

**PROBLEMAS JURÍDICOS**

Atendiendo a la postura erigida por la parte apelante y a lo expuesto por el Juez *A quo*, los problemas jurídicos a resolver en el presente asunto se contraen a la dilucidación del siguiente interrogante:

- *¿Qué factores salariales debían tenerse en cuenta para la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de la accionante?*

(I)

**RÉGIMEN PENSIONAL APLICABLE  
Y LOS FACTORES SALARIALES COMPUTABLES**

La Ley 100 de 1993, por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones, en el artículo 11 -modificado luego por el artículo 1º de la Ley 797 de 2003-, determinaba su campo de aplicación con el siguiente tenor literal:

“El Sistema General de Pensiones, con las excepciones previstas en el artículo 279 de la presente ley, se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional, conservando adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores para quienes a la fecha de vigencia de esta ley hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, del Instituto de Seguros Sociales y del sector privado en general...”

En efecto, el artículo 279 dispuso en lo pertinente:

“...Así mismo, se exceptúa a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración...”

En el tema de pensiones para institutores, la Ley 91 de 1989 unificó para los docentes nacionales y nacionalizados el porcentaje de la pensión, también equiparó el régimen al de los pensionados del sector público nacional. Señaló a propósito en el artículo 15 ibídem:

“[...] A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1° de enero de 1990, será regido por las siguientes disposiciones:  
[...]

1...

2. Pensiones:

B. Para los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1981, nacionales o nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1° de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional [...]”.

A su vez, el inciso 4° del artículo 6° de la Ley 60 de 1993, al definir las prestaciones del sector docente dispuso que “el régimen aplicable a los actuales docentes nacionales y nacionalizados que se incorporen a las plantas departamentales o distritales sin solución de continuidad y las nuevas vinculaciones será el reconocido por la Ley 91 de 1989, y las prestaciones en ella reconocidas serán compatibles con pensiones o cualquier otra clase de remuneraciones”. Así mismo, la Ley 115 de 1994, en la parte final del inciso 1, artículo 115, remite al régimen prestacional establecido para los educadores estatales en las Leyes 91 de 1989 y 60 de 1993.

Finalmente, la Ley 812 de 2003 en su artículo 81 inciso 1º estableció que “El régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, que se encuentren vinculados al servicio público educativo oficial, es el establecido para el Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley”.

Todo lo antes señalado indica que las normas a aplicar en el caso estudiado son las Leyes 33 de 1985 y 62 del mismo año, es decir, el régimen general de prestaciones sociales del sector público.

En este orden, la mencionada Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 de la misma anualidad, previó en su artículo 3º:

“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 jornada 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 [...]” /subrayas de la Sala/

Este Tribunal ha venido señalando de manera reiterada<sup>1</sup> que la normativa reproducida ilustra que, así se hagan aportes a la Caja de Previsión basados en rubros distintos de los enlistados en el inciso segundo del artículo 3º, las pensiones

---

<sup>1</sup> Ver entre muchas otras, sentencias del 16 de junio de 2015, Exp. 2013-00299-02 y Exp. 2013-00369-02. M.P. Augusto Morales Valencia.

se liquidarán teniéndolos también en cuenta, intelección que se acompasa con lo estipulado en el canon 1º también trasunto.

De igual manera, se acudía a lo pregonado por el H. Consejo de Estado, que había considerado como salario “*lo que el trabajador recibe en forma habitual o a cualquier título y que implique retribución ordinaria permanente de servicios, sea cual fuere la designación que las partes le den*”<sup>2</sup>, postura que reiteró en providencia de 16 de febrero de 2012<sup>3</sup>, dando solidez a su propia tesis, plasmada en la sentencia de la Sala Plena de la Sección Segunda, de 4 de agosto de 2010<sup>4</sup>.

Por otra parte, cabe anotar que en sentencia de veintiocho (28) de agosto de 2018, la Sala Plena del H. Consejo de Estado<sup>5</sup> precisó que la interpretación respecto a la aplicación del IBL y factores salariales del artículo 36 de la Ley 100/93, no cobija a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ya que se encuentran exceptuados del Sistema Integral de Seguridad Social por virtud del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, y su régimen pensional está previsto en la Ley 91 de 1989.

Ante este panorama, el Tribunal venía esbozando que la Ley 33/85 rige la pensión ordinaria de los docentes, no en virtud de la transición establecida en el artículo 36 de la Ley 100/93, sino por expresa remisión que hace la Ley 91 de 1989 al régimen general de prestaciones sociales del sector público anterior, es decir, las Leyes 33 y 62 de 1985.

#### **SENTENCIA DE UNIFICACIÓN SOBRE LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN DOCENTE.**

El veinticinco (25) de abril de 2019, el H. Consejo de Estado profirió sentencia en la que unificó su postura en punto al Ingreso Base de Liquidación (IBL) y los factores

---

<sup>2</sup> Sentencia del 19 de febrero de 2004, Sección Segunda, M.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub-sección A, Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Expediente: 25000-23-25-000-2007-00001-01(0302-11).

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, fecha: 4 de agosto de 2010, Ref: Expediente No. 250002325000200607509 01.-, Número Interno: 0112-2009.-, Actor: Luis Mario Velandia.

<sup>5</sup> C.P.: César Palomino Cortés. Expediente: 52001-23-33-000-2012-00143-01. Demandante: Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro. Demandado: Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. En Liquidación. Asunto: Sentencia de unificación de jurisprudencia. Criterio de interpretación sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

salariales que deben tomarse en cuenta para liquidar las pensiones de los docentes afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio - FNPSM<sup>6</sup>.

En esta oportunidad, el máximo órgano de esta jurisdicción determinó que el mandato de correspondencia entre las cotizaciones hechas al sistema pensional y la liquidación de las prestaciones pensionales, regla contenida en el artículo 48 Superior, es inherente a la totalidad de regímenes pensionales en tanto prescripción constitucional, por lo que se separó de modo expreso de la tesis de unificación acogida hasta entonces, prevista la sentencia de cuatro (4) de agosto de 2010, y que venía aplicando incluso a los docentes afiliados al FNPSM.

A partir de lo anterior, distinguió entre aquellos docentes vinculados con posterioridad a la vigencia de la Ley 812 de 2003, a quienes se aplica el régimen de prima media con prestación definida contenido en la Ley 100/93, y los educadores vinculados al servicio público educativo antes de proferida aquella norma, cuya situación pensional se gobierna por las previsiones de la Ley 33 de 1985.

En este último caso, que es el que interesa a la Sala de Decisión en el sub lite, La regla de unificación fue fijada en los siguientes términos:

“(…)

71. De todo lo expuesto se extraen las siguientes reglas de unificación de la jurisprudencia en materia de régimen pensional de los docentes:

72. De acuerdo con el párrafo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, son dos los regímenes prestacionales que regulan el derecho a la pensión de jubilación y/o vejez para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial. La aplicación de cada uno de estos regímenes está condicionada a la **fecha de ingreso o vinculación al servicio educativo oficial de**

---

<sup>6</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P. César Palomino Cortés, Sentencia de Unificación SUJ-014 -CE-S2 -2019, 680012333000201500569-01.

cada docente, y se deben tener en cuenta las siguientes reglas:

- a. **En la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, que gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta son solo aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1° de la Ley 62 de 1985, y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo” /Resaltado del Tribunal, negrita del texto original/.**

En consecuencia, partiendo del imperativo que representa la aplicación de las reglas jurisprudenciales adoptadas en sede de unificación por el Consejo de Estado, esta Sala De Decisión aplicará los parámetros descritos en la providencia parcialmente trasuntada, lo que impone ajustar la postura que al respecto había venido asumiendo esta colegiatura en materia de liquidación de pensiones docentes. Al respecto, se agrega que el órgano de cierre de esta jurisdicción dispuso la aplicación retrospectiva de dicho precedente, incluyendo dentro de este ámbito a los casos que se hallen pendientes de decisión en vía administrativa o judicial.

#### EL CASO CONCRETO.

En el *sub lite*, el cuestionamiento de la parte actora frente a la decisión de primera instancia tiene que ver con la negativa frente a la inclusión de la bonificación pedagógica en el IBL pensional. Dicho emolumento fue creado por el Decreto 2354 de 2018, que dispuso:

**“ARTÍCULO 2. Creación de la bonificación pedagógica. Créase la Bonificación Pedagógica para los docentes y directivos docentes de las plantas de personal de docentes oficiales de las entidades territoriales certificadas en educación, la cual será cancelada a partir del año 2018 en los términos que a continuación se señalan:**

1. En el año 2018, los docentes y directivos docentes percibirán por concepto de Bonificación Pedagógica un valor equivalente al 6% de la

asignación básica mensual del cargo que vienen desempeñando al momento de su causación.

2. En el año 2019, los docentes y directivos docentes percibirán por concepto de Bonificación Pedagógica un valor equivalente al 11 % de la asignación básica mensual del cargo que vienen desempeñando al momento de su causación.

3. A partir del año 2020 y en adelante, los docentes y directivos docentes percibirán por concepto de Bonificación Pedagógica un valor equivalente al 15% de la asignación básica mensual del cargo que vienen desempeñando al momento de su causación.

**ARTÍCULO 3.** Criterios para liquidar y reconocer la bonificación pedagógica. Para liquidar y reconocer la Bonificación Pedagógica, de que trata el artículo anterior se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La Bonificación Pedagógica se pagará una sola vez al año, en los porcentajes del presente decreto.

2. La Bonificación Pedagógica se reconocerá y pagará cuando el docente y directivo docente cumpla un año continuo de servicios efectivamente prestado.

3. La Bonificación Pedagógica se liquidará sobre la asignación básica mensual que el docente y directivo docente esté devengando para la fecha de causación de la Bonificación.

4. La Bonificación Pedagógica constituye factor salarial para todos los efectos legales.

5. La Bonificación Pedagógica no tendrá efectos retroactivos por ninguna consideración.

**PARÁGRAFO 1.** El primer pago de la Bonificación Pedagógica se realizará en el mes de diciembre de 2018 en los términos señalados en el numeral 1 del artículo 2 del presente decreto a los docentes y directivos docentes que hayan laborado un (1) año continuo de servicios efectivamente prestado /Resalta el Tribunal/.

Según obra en la página 1 del documento digital N°2, el actor adquirió el estatus pensional el 1° de diciembre de 2018, y por lo tanto, la bonificación pedagógica



no hace parte de los factores salariales percibidos -entiéndase devengados o efectivamente pagados- en el año inmediatamente anterior a la adquisición de dicho estatus, teniendo en cuenta la data en la que comenzó a pagarse dicho rubro a los docentes.

Otra cosa es que como lo sostiene el demandante FERNÁNDEZ VILLADA en su escrito de apelación, la causación de dicha bonificación haya tenido lugar durante el año anterior a su estatus, lo que en modo alguno incide para que ese emolumento se incluya dentro del cómputo pensional, pues la regla normativa y jurisprudencial es diáfana al aludir únicamente a los factores devengados.

Colofón de lo expuesto, al tratarse de un rubro que no hace parte de lo devengado por el demandante durante el año anterior a la adquisición del estatus pensional, no había lugar a incluirlo en la orden de reajuste pensional, como acertadamente lo determinó la jueza de primera instancia, por lo que se confirmará su decisión.

#### **COSTAS.**

No habrá condena en costas ni agencias en derecho teniendo en cuenta que al momento de interponer la demanda, la jurisprudencia del Consejo de Estado avalaba la reliquidación pensional con el IBL cuya aplicación pretendía la parte accionante sede judicial; sin embargo, ante la nueva postura, y debido a la cual se debió variar la línea argumentativa que en otra época se perfiló por este Tribunal, estima la Sala que no es procedente condenar en costas en este caso.

Por lo discurrido, el Tribunal Administrativo de Caldas, SALA DE DECISIÓN ORAL, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

#### **FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia proferida por el Juzgado 6º Administrativo del Circuito de Manizales, con la cual accedió parcialmente a las pretensiones formuladas por el señor **ALBEIRO FERNÁNDEZ VILLADA** dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE**

**EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**  
(en adelante FNPSM).

**SIN COSTAS** ni agencias en derecho en esta instancia.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen,  
previas las anotaciones del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según  
consta en Acta N° 22 de 2022.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho de la señora Magistrada el presente Medio de Control, proveniente del Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales con apelación de sentencia, para decidir sobre su admisión.

Manizales, cuatro (04) de mayo de dos mil veintidós (2022)



**CARLOS ANDRÉS DÍEZ VARGAS**  
Secretario

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VARELA CIFUENTES**

Manizales, doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

<b>RADICADO</b>	<b>17001-33-39-006-2019-00387-03</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>JORGE WILLIAM CARDONA RAMÍREZ</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL</b>
<b>AUTO No.</b>	<b>189</b>

Los Magistrados de la Corporación en Sala Plena decidimos, de conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, declararnos impedidos dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con los siguiente:

**ANTECEDENTES**

El señor **JORGE WILLIAM CARDONA RAMÍREZ**, instauró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL** solicitando se declare la nulidad de resolución DESAJMZR16-47-1 del 07 de enero de 2016 mediante la cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial, así como, de la resolución 6026 del 25 de septiembre de 2017 que resolvió desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo primigenio.

### **IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL ASUNTO**

Los suscritos magistrados integrantes del Tribunal Administrativo de Caldas, manifestamos nuestro impedimento para conocer del presente trámite judicial, por cuanto el régimen de los magistrados establece una bonificación de igual naturaleza jurídica a la devengada por los empleados de La Rama Judicial, en consecuencia, nos asiste un interés indirecto en los resultados de procesos en los que como este, ha de fijarse una posición jurídica en torno a la inclusión de dicha bonificación como factor salario.

Un litigio como el aquí planteado no debe ser resuelto por quienes, precisamente, somos beneficiarios de una bonificación reconocida como factor salarial, pues tal circunstancia hace que nuestra inclinación sea la de defender y mantener el criterio jurídico que avala dicha tesis. Considerando, además, que nuestros subalternos devengan la bonificación judicial y eventualmente pueden ser parte demandante en un proceso de igual naturaleza al presente.

Dicho lo anterior, la causal esgrimida se encuentra consagrada en el numeral 1 del artículo 141 del CGP:

**ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus

parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.

Por lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 131 del CPACA, por la Secretaría de la Corporación remítase el expediente al Consejo de Estado Sala Plena-, para lo pertinente, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

### CÚMPLASE

### LOS MAGISTRADOS,

Magistrada Ponente

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, dieciséis (16) de mayo de dos mil veintidós (2022)

<b>RADICACIÓN</b>	<b>17001-23-33-000-2021-00195-00</b>
<b>CLASE</b>	<b>PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>EFRAÍN CARDONA CASTAÑO</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>MUNICIPIO DE MANIZALES Y CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS.</b>

Al haberse practicado en debida forma las pruebas decretadas dentro del proceso de la referencia, conforme al artículo 33 de la Ley 472 de 1998, se corre traslado a las partes para que presenten sus alegatos por el término de cinco (5) días.

Notifíquese por estado electrónico a las partes, a las cuales se les enviará una vez surtido éste, mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del C.P.A.C.

Se advierte a las partes que para efectos del proceso, el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es el [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co); y que toda documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
**MAGISTRADO PONENTE**

<p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS ESTADO ELECTRÓNICO</p> <p>Notificación por Estado Electrónico No. 085 del 17 de mayo de 2022.</p>
--

**Firmado Por:**

**Carlos Manuel Zapata Jaimes  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Dirección Ejecutiva De Administración Judicial  
División 1 De Sistemas De Ingeniería  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

17001-23-33-000-2021-00195-00 Protección de los derechos e intereses colectivos

Código de verificación:

**19f450fdb62c54224f29093bf13f15d0cdb4d54272e84008748570eeff310e8f**

Documento generado en 16/05/2022 08:53:21 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, dieciséis (16) de mayo de dos mil veintidós (2022)

<b>RADICACIÓN</b>	<b>17001-23-33-000-2022-00068-00</b>
<b>CLASE</b>	<b>PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>ENRIQUE ARBELÁEZ MUTIS</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>MUNICIPIO DE MANIZALES Y CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS.</b>

Procede el Despacho a decidir el recurso de reposición interpuesto por el apoderado de la parte demandada en contra del auto proferido el 28 de abril de 2022, mediante el cual se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento.

Considera el recurrente que, antes de realizarse la audiencia de pacto, es necesario que se resuelva sobre la vinculación al departamento de Caldas, para que, en dado caso, esté presente en la audiencia correspondiente, ya que a su juicio tiene responsabilidades en la protección del derecho colectivo que se demanda

**CONSIDERACIONES**

El inciso final del artículo 18 de la Ley 472 de 1998, establece:

“La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado”.

Ahora bien, en la contestación de la demanda Corpocaldas solicita se vincule al presente proceso al Departamento de Caldas (PDF nro. 21 del expediente digital); para apoyar su solicitud manifiesta que conforme a la Ley 1523 de 2012 son los departamentos y municipios por la responsabilidad principal y primaria,

17001-23-33-000-2022-00068-00 protección de los derechos e de intereses colectivos

A.I. 159

quienes deben adoptar las medidas necesarias para realizar las obras de mitigación del riesgo.

Conforme a lo anterior, el despacho considera necesario ordenar la vinculación del Departamento de Caldas toda vez que al estar encaminadas las pretensiones del actor al mantenimiento de cunetas, manejo de aguas lluvias y monitoreo de ladera, todas obras adyacentes a la escuela Mariscal Sucre del Barrio La Cumbre, de la ciudad de Manizales; puede tener interés directo en el presente proceso.

En consecuencia, se notificará personalmente al Gobernador de Caldas de la presente providencia, haciéndole entrega de copia de la demanda y sus anexos, e indicándole que tiene un término de diez (10) días, contados a partir del día siguiente a la fecha de la notificación, dentro de los cuales podrá contestar la demanda, solicitar la práctica de pruebas y proponer excepciones, conforme lo disponen los artículos 22 y 23 de la Ley 472 de 1998.

Por lo expuesto, este Despacho,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: REPONER** el auto proferido el 28 de abril de 2022, mediante el cual se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento.

**SEGUNDO: VINCULASE** al presente medio de control al Departamento de Caldas.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE** esta providencia al Gobernador de Caldas haciéndole entrega de copia de la demanda y sus anexos.

El traslado a la entidad vinculada será por el término de diez (10) días contados a partir del día siguiente al de la fecha de notificación, dentro de los cuales podrá contestar la demanda, solicitar la práctica de pruebas y proponer excepciones, conforme lo disponen los artículos 22 y 23 de la Ley 472 de 1998.

**CUARTO:** Una vez vencido el plazo correspondiente, regrese el expediente al

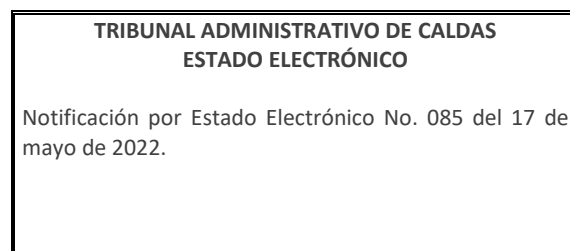
17001-23-33-000-2022-00068-00 protección de los derechos e de intereses colectivos

A.I. 159

Despacho para continuar con el procedimiento que corresponda.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
**Magistrado**



**Firmado Por:**

**Carlos Manuel Zapata Jaimes**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Dirección Ejecutiva De Administración Judicial**  
**División 1 De Sistemas De Ingeniería**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **58f1a8e2907be74f0e483051e293b55a3e19afdd44af22e6bbb6b5a7022f5022**  
Documento generado en 16/05/2022 09:49:00 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** Informo al Señor Magistrado, que correspondió por reparto el presente proceso; está pendiente de admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. Pasa a despacho el expediente para resolver.

Mayo 16 de 2022.



**CARLOS ANDRÉS DIEZ VARGAS**  
**Secretario.**

Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Radicación: 17001-33-31-003-2011-00912-02  
Demandante: MARIA MYRIAN CARDONA RODRIGUEZ  
Demandado: AUTOPISTAS DEL CAFÉ Y OTROS



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Sala Unitaria**

Manizales, dieciséis (16) de mayo de dos mil veintidós (2022)

A.S. 103

De conformidad con lo estipulado en los numerales 3 y 4 del artículo 247 del CPACA, (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales el 27 de julio de 2021 (Archivo PDF 10 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el memorial se recibió vía correo electrónico el 10 de agosto de 2021 (Archivo PDF 12 del ED), es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (28-07-2021).

Vencido el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación y en el caso de no allegarse por las partes solicitudes, práctica o decreto de pruebas, pasa el expediente a despacho para dictar sentencia.

Notifíquese personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se le enviará el mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA.

**Notifíquese y cúmplase**



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**

Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. 085

FECHA: 17/05/2022