

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO VEINTE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO**  
**Medellín, veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015)**

<b>RADICADO:</b>	<b>05001 33 33 020 2015-00112 00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DE CARÁCTER LABORAL</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>OMAIRA DEL SOCORRO LÓPEZ OSORIO</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>COLPENSIONES</b>
<b>TEMA:</b>	<b>RELIQUIDACIÓN Y REAJUSTE DE LA PENSION CON TODOS LOS FACTORES SALARIALES</b>
<b>DECISIÓN</b>	<b>APRUEBA CONCILIACIÓN JUDICIAL</b>
<b>INTERLOCUTORIO</b>	<b>No. 314</b>

Resuelve el Despacho la aprobación o improbación de los términos del acuerdo conciliatorio celebrado entre **COLPENSIONES** y **OMAIRA DEL SOCORRO LÓPEZ OSORIO**, el día 04 de febrero de 2015 ante el Procurador 143 Judicial II para asuntos Administrativos de Medellín.

**I. ANTECEDENTES**

El día 16 de octubre de 2014, la señora **OMAIRA DEL SOCORRO LÓPEZ OSORIO**, actuando por conducto de apoderado judicial constituido para el efecto, presentó solicitud de conciliación prejudicial ante el Procurador Delegado ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, con el propósito de que COLPENSIONES de que reconozca la totalidad de los factores que constituyen materialmente salario y se paguen los conceptos adeudados, bajo las siguientes pretensiones:

Se declare la nulidad parcial de la Resolución no. 016341 de 06 de junio de 2012 y la Resolución GNR 375337 de 28 de diciembre de 2013 y la nulidad del acto administrativo ficto o presunto que debió expedir COLPENSIONES, por no haberse tenido en cuenta la totalidad de los factores salariales para efectos de liquidar la pensión de la señora OMAIRA DEL SOCORRO LÓPEZ OSORIO.

Como consecuencia, a título de restablecimiento se ordene la reliquidación de la pensión con la inclusión de la totalidad de los factores que constituyen materialmente salario (Sueldo, retroactivo, prima de navidad, prima de servicios, bonificación especial por servicios prestados); se cancelen el total de los dineros

adeudados por concepto de retroactivo desde el reconocimiento de la pensión -02 de enero de 2012- hasta la fecha de pago efectivo, la indexación conforme al incremento legal de la mesada pensional con el IPC y la orden de las deducciones correspondientes por conceptos reconocidos al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Fundamenta su petición en los hechos que se resumen de la siguiente manera:

Mediante la Resolución N. 016341 de 06 de junio de 2012 el Instituto de Seguros Sociales ISS –Hoy Colpensiones-, le reconoció una pensión de vejez a la señora OMAIRA DEL SOCORRO LÓPEZ OSORIO equivalente a un monto mensual de \$7.475.222 pesos, dineros que le están siendo pagados desde el 02 de enero de 2012, fecha que renunció a su cargo como Contralora Municipal de Envigado-Antioquia.

En dicha resolución el ISS –Hoy COLPENSIONES- para efectos de la liquidación se negó a reconocer el total de los factores salariales que devengaba en el último año de trabajo como Contralora Municipal de Envigado, con el argumento de que no obraba en el expediente la certificación del último año de servicio en el sector público.

El día 21 de agosto de 2012 instauró recurso de reposición y, en subsidio, apelación frente a la Resolución No. 016341 del 6 de junio de 2012, proferida por el ISS –Hoy COLPENSIONES-, en el cual solicitó la reliquidación de su monto pensional de conformidad con la totalidad de los factores que materialmente constituyen salario-sueldo, retroactivo, prima de navidad, prima de servicios, vacaciones en dinero, bonificación especial por servicios prestados-, adjuntando Certificación del salario base del último año de servicios donde constaban todos los factores que constituyen salario que devengaba como Contralora Municipal del Municipio de Envigado.

Dado que COLPENSIONES no resolvió oportunamente el recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación, se interpuso acción de tutela que en fallo del día 07 de octubre de 2013 ordenó su resolución. Así, el día 17 de enero de 2014 COLPENSIONES resolvió el recurso de reposición mediante la Resolución No. GNR 375337 del 28 de diciembre de 2013 notificada personalmente, mediante la cual se confirmó la Resolución No. 16341 del 06 de junio de 2012 y se negó a reconocer la totalidad de los factores salariales y la reliquidación de la pensión bajo el argumento de que la Resolución recurrida se ajustó a la Circular N. 04 de 2013 de COLPENSIONES, en especial el Decreto 1158 de 1994 que modificó el Decreto 691 de 1994. Adicionalmente, se remitió el expediente al superior jerárquico para efectos de la apelación.

El recurso de Apelación interpuesto el día 24 de agosto de 2012 no ha sido resuelto razón por la que se demanda el Acto Administrativo o presunto derivado de la configuración del silencio administrativo negativo.

El día 16 de octubre de 2014 la señora **OMAIRA DEL SOCORRO LÓPEZ OSORIO**, por conducto de apoderado judicial, radicó solicitud de conciliación prejudicial.

## II. ACUERDO CONCILIATORIO

Presentada la solicitud de conciliación, se programó en principio audiencia para el 25 de noviembre de 2014, la cual fue aplazada por las partes y se programó la Audiencia para el día 04 de febrero de 2014, donde con la asistencia de las partes vinculadas se logró un acuerdo conciliatorio (folio 64), con las siguientes manifestaciones, por la apoderada de la parte convocada:

“Mediante acta 303 del 03 de febrero de 2015 el comité de conciliación y Defensa Judicial de COLPENSIONES decidió, de manera unánime, proponer fórmula conciliatoria en los siguientes términos:

‘Reliquidar la Pensión de Vejez de la Demandante OMAIRA DEL SOCORRO LÓPEZ OSORIO, identificada con C.C. 21.846.988, en aplicación de la Ley 33 de 1985, teniendo en cuenta los factores salariales devengados en el último año de servicios (asignación básica mensual, bonificación de servicios prestados, prima de navidad, prima de servicios), esto es, entre el dos (02) del año DOS MIL ONCE (2011) y el PRIMERO (1º) de Enero del año DOS MIL DOCE, con un ingreso base de liquidación (I.B.L.) de once millones ciento cuarenta cuatrocientos doce pesos (\$11.140.412,00) m.l., al cual se le aplicó la tasa de reemplazo del setenta y cinco por ciento (75%), dando como resultado una mesada pensional de OCHO MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS NUEVE PESOS (\$8.355.309,00) efectiva a partir del primero (1º) de Julio del año dos mil doce (2012) y para el año dos mil quince (2015) de NUEVE MILLONES CERO CUARENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SETENTA PESOS (\$9.044.570,00) m.l. El retroactivo pensional de la diferencia generado entre el primero (1º) de julio del año dos mil doce (2012) y el mes de febrero del año dos mil quince (2015), haciendo los descuentos de aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud, da un valor total de VEINTISIETE MILLONES CUATROCIENTOS ONCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA PESOS (\$27.411.280,00) M.L. En caso de llegarse a un acuerdo conciliatorio en esta audiencia extrajudicial y aprobarse por el Juez Competente, COLPENSIONES expedirá el correspondiente acto administrativo y pagará los valores reliquidados y el retroactivo al que haya lugar dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la notificación del auto del Juez competente que aprueba la liquidación correspondiente’. Se anexa, en dos folios, certificación de la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de COLPENSIONES.”

La propuesta anterior fue acogida por el apoderado de la parte convocante, quien tiene expresas facultades para conciliar, como consta en el acta de la Audiencia Inicial, al expresar:

“En atención a que la propuesta de conciliación de COLPENSIONES reconoce la totalidad de los factores salariales para la reliquidación de la Pensión de Vejez de la

convocante, se acepta esta propuesta ya que con la misma no se afectan derechos ciertos suyos.”

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. De la procedencia de la conciliación judicial y criterios para su aprobación por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

La conciliación es uno de los mecanismos alternativos de solución de los conflictos previstos por nuestra legislación, consistiendo, como lo pregonan el artículo 64 de la Ley 446 de 1998, el instrumento a través del cual, dos o más personas gestionan sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral denominado conciliador. Luego, el elemento básico para que pueda entrar a actuar este medio de autocomposición es que haya posiciones encontradas entre dos o más personas, de donde emerge de modo irrefutable que en caso de que no hayan diferencias entre los extremos *solicitante y solicitado* la conciliación sale sobrando, como quiera que el propósito que se sirve con ella no es otro distinto al de ser fuente de arreglo de eventuales o existentes disputas.

Son conciliables los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación –*art. 19 de la Ley 640 de 2001*-, al igual que todos los demás que determine la ley –*art. 65 de la Ley 446 de 1998*-. Y desde el punto de vista de sus efectos, se ha dispuesto que el acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y que el acta de conciliación presta mérito ejecutivo.

Ahora bien, capítulo aparte en la Ley 23 de 1991, en la Ley 446 de 1998 y en la Ley 640 de 2001, merece el tema de la conciliación en materia contencioso administrativa, habiéndose previsto que pueden conciliar, total o parcialmente, en las etapas tanto prejudicial como judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre *conflictos de carácter particular y contenido económico* de los que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y contractuales, con la única salvedad en cuanto concierne al primer orden de acciones antes mencionadas en tanto no es posible, por mediar prohibición expresa, conciliar en asuntos de carácter tributario. Y obsérvese bien, que en todo caso, en la base de la conciliación subyace, como substrato absolutamente indispensable, un conflicto real y existente.

No se olvide que la conciliación contencioso administrativa es siempre en derecho, como lo indica el artículo 3° de la Ley 640 de 2001, pues se realiza ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias, lo cual debe llamar la atención con reforzada intensidad al respeto que se debe, en estos casos, al

principio de legalidad, como quiera que el juez administrativo es el guardián de la legalidad administrativa.

En atención a lo estatuido en el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, en concordancia con el artículo 23 de la Ley 640 de 2001, podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de las acciones previstas en los artículos 138, 140 y 141 del CPACA.

El artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, también contempló la conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa en las demandas en que se formulen pretensiones relativas a nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. Así mismo, se estableció la posibilidad de conciliar judicialmente las pretensiones una vez instaurado el proceso ordinario en ejercicio de los medios de control señalados en los artículos 138, 140 y 141 de dicha regulación, conforme se puede observar en el numeral 8 del artículo 180 ibídem.

Con relación a los supuestos para la aprobación de los acuerdos conciliatorios, se ha referido el Consejo de Estado, mediante providencia de fecha 26 de Marzo de 2009, M.P. Ramiro Saavedra Becerra, Exp. No. 2007-00014-01(34233), al exponer:

“El artículo 70 de la Ley 446 de 1998 -que modificó el artículo 59 de la Ley 23 de 1991-, dispone que las personas jurídicas de derecho público podrán conciliar, total o parcialmente, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, en las etapas prejudicial o judicial, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 138, 140 y 141 del Código Contencioso Administrativo; también se podrá conciliar en los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, siempre y cuando en éstos se hubieren formulado excepciones de mérito.

“Por su parte, el artículo 73 ibídem –que le añadió el artículo 65A a la Ley 23 de 1991-, establece que la autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público, teniendo en cuenta así mismo, que conforme a lo dispuesto por el parágrafo 2º del artículo 81 de la Ley 446 –modificadorio del artículo 61 de la Ley 23 de 1991-, no habrá lugar a conciliación cuando la correspondiente acción haya caducado; de acuerdo con lo anterior, los principales criterios que deben ser analizados para efectos de determinar la procedencia de la aprobación del acuerdo conciliatorio al que hayan llegado las entidades estatales, dentro o fuera de un proceso judicial, son:

“1) Que las partes estén debidamente representadas y que estos representantes tengan capacidad para conciliar.

“2) Que el acuerdo conciliatorio verse sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes.

“3) Que la acción no haya caducado.

“4) Que se hayan presentado las pruebas necesarias para soportar la conciliación, es decir, que respalden lo reconocido patrimonialmente en el acuerdo.

“5) Que el acuerdo no sea violatorio de la ley.

“6) Que el acuerdo no resulte lesivo para el patrimonio público.”

## **2. Del caso concreto**

En el asunto objeto de revisión, el Despacho considera que se cumplen los presupuestos señalados para la aprobación del acuerdo conciliatorio, a saber:

### **a) La debida representación de las partes**

Se observa que el acuerdo conciliatorio fue suscrito por el apoderado de la parte demandante, quien, según poder conferido, cuenta con amplias facultades para conciliar, firmar actas y constancias, peticionar, acordar, recibir, notificarse, reasumir, renunciar, desistir, solicitar copias y las demás inherentes al mandato judicial que sean necesarias para lograr el buen desarrollo de su labor (fl. 48).

Así mismo, no se discute que la entidad demandada se encuentra debidamente representada, en tanto quien suscribió el acta de conciliación fue la apoderada judicial, debidamente constituido para el efecto por la señora GLADYS HAYDÉE CUERVO TORRES, Gerente Nacional de Defensa Jurídica - Apoderada Judicial de la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES (fl. 63). Se advierte que la apoderada judicial cuenta con la facultad expresa para conciliar y el acuerdo al cual se llegó en el presente asunto, no es otro que el autorizado por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad, tal como obra en la certificación obrante en el expediente (fl.64-65).

Igualmente, por ser una entidad del orden nacional existía la obligación de vincular a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, como en efecto sucedió con el envío de la solicitud de la conciliación judicial, del cual obra constancia dentro del expediente (fl. 49-51) y no se presentó a la audiencia de conciliación.

### **b) Respecto de la materia sobre la cual versó el acuerdo**

Previamente es pertinente aclarar que, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda, Subsección B, en la sentencia del 14 de junio de 2012, Consejero Ponente, Dr. Gerardo Arenas Monsalve, determinó

que en el campo del derecho administrativo laboral, se estableció la facultad de conciliación únicamente sobre derechos inciertos y discutibles, así como la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social y de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, cuando se logra un acuerdo conciliatorio que comprenda la totalidad del derecho en litigio, perfectamente pueda ser avalado o aprobado en sede judicial. En la misma providencia la alta Corporación indicó:

“... la audiencia de conciliación pueda versar sobre derechos laborales, solo que en este caso el alcance del acuerdo conciliatorio es limitado, pues el conciliador debe velar que no se menoscaben los derechos fundamentales.

“La jurisprudencia constitucional ha precisado que dicha limitación se refiere a que los derechos fundamentales no son objeto de transacción o desistimiento. En consecuencia, en principio no sería procedente recurrir a la conciliación, “sin embargo, también ha establecido la Corte que la convocatoria que hace el Juez de tutela a la audiencia de conciliación y la práctica de esta etapa procesal no son en sí mismas ilegales y por lo tanto no vician el trámite de la acción. Se hace necesario distinguir entre la conciliación como etapa procesal y el acuerdo conciliatorio”.

“Así las cosas, siendo legal en sí misma la audiencia de conciliación como etapa procesal, se debe reiterar que: “Esta apreciación debe entenderse en el sentido de que no puede transigirse menoscabando los derechos fundamentales. Pero, cosa diferente es que se legare **a un acuerdo que precisamente conlleve la protección del derecho fundamental**” Así en cada caso se debe analizar si la conciliación conllevó realmente a “allanamiento del ente accionado a los hechos presentados por el accionante que dio como resultado un acuerdo sobre las alternativas técnicas para superar la violación del derecho”. (subrayado fuera del texto).

“(...) de modo que el Juez si puede válidamente convocar a las partes a una audiencia de conciliación aun cuando el derecho este en discusión tenga el carácter de irrenunciable, o sea cierto e indiscutible cuando precisamente en esa audiencia se satisface y reconoce el derecho reclamado. En ese evento, “si las partes llegan a un acuerdo el Juez lo aprobará, si lo encuentra conforme a la Ley”, tal como lo ordena el inciso segundo del artículo 43 de la Ley 640 de 2001”<sup>1</sup>

Adicionalmente, la Sección Segunda en Sentencia del 02 de julio de 2013, reiteró la posibilidad de conciliar en materias del derecho administrativo laboral, precisando las condiciones de su procedencia, así:

“Ahora bien en el campo del derecho administrativo laboral, la Constitución Política establece la facultad de conciliación únicamente sobre derechos inciertos y discutibles, así como la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social y de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales (arts. 48 y 53 de la CP).

“De lo anterior se concluye que la conciliación en derecho administrativo laboral puede versar sobre los efectos económicos de un acto administrativo de carácter particular sujeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuando:

“i) Se trate de derechos inciertos y discutibles.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección B. M.P. Gerardo Arenas Monsalve. Sentencia del 14 de junio de 2012. Rad. 25000-23-25-000-2008-01016-01 (1037-11).

“ii) Sean asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley.

“iii) Se respete la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social y a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales.”<sup>2</sup>.

Por lo anterior considera esta Agencia Judicial que en razón al desarrollo jurisprudencial expuesto anteriormente, es válida la celebración de la conciliación en materia laboral, sólo cuando el acuerdo conciliatorio está limitado a que no se menoscaben derechos ciertos e indiscutibles y no se renuncie a los mínimos establecidos en las normas laborales y al derecho a la seguridad social, y se obtenga la satisfacción del derecho reclamado por el accionante.

Las partes afirmaron conciliar la reliquidación de la pensión de vejez con la totalidad de los factores salariales devengados en el último año laboral antes del reconocimiento de la pensión, la cancelación de los mismos y la indexación de todos los montos conforme al incremento legal de la mesada pensional conforme al IPC.

En este sentido, el acuerdo se centró en asuntos de naturaleza puramente patrimonial, derechos que son plenamente disponibles por las partes.

**c) El respaldo probatorio dentro del expediente es suficiente**

Sobre el particular, obran los siguientes medios acreditativos:

- Solicitud de conciliación prejudicial y constancia de radicación en la Procuraduría General (fl. 1-13).
- Original de la Resolución No. 016341 del 06 de junio de 2012 con constancia de notificación (fl.14-16).
- Copia de la Resolución N. GNR 375337 del 28 de diciembre de 2013
- Liquidación de Pensión de Servidores Públicos del día 31 de enero de 2013 expedida por el Instituto de Seguros Sociales (fl. 19-20).
- Original del Recurso de Reposición y, en subsidio, apelación contra la Resolución No. 016341 del día 6 de junio de 2012 con constancia de recibido (fl. 21-40).
- Certificado de salario base del último año de servicio expedido el día 19 de mayo de 2014 expedida por la Contraloría Municipal de Envigado (fl. 42-43).
- Copia de la Sentencia de Tutela del día 07 de octubre de 2013 proferida por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Conocimiento de Medellín, Antioquia. (fl.43-48).

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección B. M.P. Gerardo Arenas Monsalve. Rad. 76001-23-31-000-2007-00053-02(1064-13) Actor: Edinson Medrano Romero. Demandado: E.S.E Antonio Nariño.



- Poder especial otorgado por la señora OMAIRA DEL SOCORRO LÓPEZ OSORIO (fl.48).
- Copia de la constancia del envío de la copia de la solicitud de conciliación extrajudicial a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y constancia de envío por correo certificado (fl.49-51).
- Copia de la constancia de envío por correo certificado de la solicitud de conciliación a COLPENSIONES (52-54).
- Poder especial otorgado por la parte convocada a la apoderada judicial (fl. 58).
- Copia de la Certificación No. 2786 emitida por la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, en relación con lo dispuesto en el Acta No. 303 del 3 de febrero de 2015 del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de COLPENSIONES (64-65).

**d) No ser violatorio de la Ley**

La noción de “salario” y los “factores salariales” constituyen conceptos que se encuentran mediados por la interpretación de los principios mínimos de los trabajadores consagrados en el artículo 53 de la Constitución Política<sup>3</sup>, y por la normativa de carácter legal y del bloque de constitucionalidad que señalan las nociones legales de esta expresión.

En efecto, de conformidad con el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado mediante la Ley 54 de 1992, salario es: “el término ‘salario’ significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que éste último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar”.

A nivel legal, el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 14 de la Ley 50 de 1990, define esta noción de salario en los siguientes términos:

---

<sup>3</sup> Artículo 53. C.P. “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.”

“Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie o como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones.”

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia<sup>4</sup>, señala que se trata de una noción amplia, que cobija a las distintas modalidades de ingreso del trabajador, generadas por la retribución del servicio personal que presta al empleador. Incluso sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con ponencia del Magistrado Dr. Flavio Augusto Rodríguez Arce, precisa su alcance, en los siguientes términos:

“... El **salario**<sup>5</sup> ‘... aparece (...) como la remuneración social más inmediata o directa que el trabajador recibe por la transmisión que hace de su fuerza de trabajo para ponerla a disposición del empleador...’<sup>6</sup>. En efecto, según el artículo 127 del Código Sustantivo de Trabajo (subrogado por el artículo 14 de la ley 50 de 1990) “constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino *todo lo que recibe el trabajador* en dinero o en especie *como contraprestación directa del servicio*, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones.” En similar sentido el artículo 42 del decreto 1042 de 1978 establece que “además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, *constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.*”<sup>7</sup>

“El **sueldo**<sup>8</sup>, tal y como lo precisó esta Sala en Consulta 705 de 1995, es una noción restringida que coincide con la asignación básica fijada por la ley para los diversos cargos de la administración pública, mientras que el **salario** es una noción amplia que comprende todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios”<sup>9</sup>. (Negrilla y cursiva fuera de texto)

Ahora bien, para efectos de la liquidación de la pensión, es necesario recordar que la Ley 100 de 1993 creó el Sistema de Seguridad Social Integral, con el objetivo

---

<sup>4</sup> Sentencia C-892 de 2009

<sup>5</sup> (Del lat. *Salarium*, de *sal*, *sal*.)m. Estipendio, remuneración de un trabajo o servicio.// 2. En especial, cantidad de dinero con que se retribuye a los trabajadores manuales.” (Diccionario de la Lengua Española, vigésima edición, 1984).

<sup>6</sup> Sentencia del 12 de febrero de 1993, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Magistrado Ponente Dr. Hugo Suescún Pujols.

<sup>7</sup> Esta Sala en Consulta del 6 de diciembre de 1967 dijo: “Tanto en el sector público como en el privado, debe considerarse como sueldo o salario para los efectos legales, toda retribución cuya naturaleza sea, por su habitualidad, propósito y circunstancias, la de remunerar los servicios personales del trabajador en beneficio directo y principal de éste, aunque otra sea su denominación y el pago se descomponga en diferentes partidas.” En consultas 705 de 1995 y 785 de 1996, también se estudió el tema.

<sup>8</sup> “(Del lat. *Solidus*.) m. ...3. Remuneración asignada a un individuo por el desempeño de un cargo o servicio profesional.” Remuneración: “Acción y efecto de remunerar.// 2. Lo que se da o sirve para remunerar.” Remunerar “Recompensar, premiar, galardonar.” (diccionario citado). La ley 83 de 1831, dispuso en su artículo 24 que “Los sueldos y salarios deberán ser pagados por períodos iguales y vencidos, en moneda legal.

<sup>9</sup> Reiterado en Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda-Subsección A, Consejero Ponente Doctor Alberto Arango Mantilla, radicación No. 73001-23-31-000-2002-01715-01 (5639-05)

de amparar a la población en las contingencias de vejez, invalidez y muerte, a través del reconocimiento de pensiones y otras prestaciones, para los afiliados y sus beneficiarios, encaminadas a proteger sus derechos fundamentales y a crear mecanismos de carácter económico que contrarrestaran las circunstancias de desamparo, pérdida de capacidad laboral o vulnerabilidad a las que se veían sometidos.

Adicionalmente, la referida ley en su artículo 36<sup>10</sup> regulo el régimen de transición, en virtud del cual a las personas que cumplieran con los requisitos previstos se les aplicaría las condiciones de edad, tiempo de servicio o número de semanas cotizadas y monto de la pensión. En el caso concreto se trata de un caso bajo transición, de modo que, con anterioridad a la expedición de la Ley 100 de 1993 el régimen general de pensiones estaba contemplado en la Ley 33 de 1985.

Para efectos de la liquidación de la pensión el artículo 3 de la Ley 33 de 1985, modificado por la Ley 62 de 1985, prescribió:

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

“*Parágrafo único.* La Caja Nacional de Previsión Social continuará tramitando y cancelando las cesantías a los empleados y funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público hasta el 31 de diciembre de 1985, hasta concurrencia de las transferencias presupuestales que para el efecto se le hagan.”

La Sección Segunda del Consejo de Estado, en Sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, tras analizar las diferentes posiciones acogidas por el alto tribunal frente a los factores que se debían tomar en cuenta para la determinación del ingreso base de liquidación, concluyo que la lista sólo era un principio y tenía un

---

<sup>10</sup> Artículo 36. Ley 100 de 1993 “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. (...)”.

alcance ilustrativo frente a la primacía de la realidad y la inclusión de todos los factores salariales. Al respecto, precisó:

“De acuerdo con el anterior marco interpretativo y en aras de garantizar los principios de igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades y favorabilidad en materia laboral, la Sala, previos debates surtidos con apoyo en antecedentes históricos, normativos y jurisprudenciales, a través de la presente sentencia de unificación arriba a la conclusión 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.

“Esta decisión encuentra consonancia con la sentencia de 9 de julio de 2009, proferida por la Sección Segunda de esta Corporación, que al analizar la interpretación que debía otorgarse al artículo 45 del Decreto 1045 de 1978<sup>11</sup>, norma anterior que enuncia los factores salariales que deben tenerse en cuenta para efectos de liquidar las cesantías y las pensiones, - *de quienes se les aplica la Ley 6 de 1945*, precisó<sup>12</sup>:

‘Las normas transcritas señalan unos factores que deben ser entendidos como principio general, pues no pueden tomarse como una relación taxativa de factores, que de hacerlo así, se correrá el riesgo de que quedaren por fuera otros que por su naturaleza se pueden tomar para poder establecer la base de liquidación.’<sup>13</sup>”<sup>14</sup>

Y, posteriormente, concluyó:

“Ahora bien, en consonancia con la normatividad vigente y las directrices jurisprudenciales trazadas en torno a la cuantía de las pensiones de los servidores públicos, es válido tener en cuenta todos los **factores que constituyen salario**, es decir aquellas sumas que percibe el trabajador de manera habitual y periódica, como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la

---

<sup>11</sup> Artículo 45. “De los factores de salario para la liquidación de cesantía y pensiones. Para efectos del reconocimiento y pago del auxilio de cesantía y de las pensiones a que tuvieron derecho los empleados públicos y trabajadores oficiales, en la liquidación se tendrán en cuenta los siguientes factores de salario:

- “a) La asignación básica mensual;
- “b) Los gastos de representación y la prima técnica;
- “c) Los dominicales y feriados;
- “d) Las horas extras;
- “e) Los auxilios de alimentación y transporte;
- “f) La prima de navidad;
- “g) La bonificación por servicios prestados;
- “h) La prima de servicios;
- “i) Los viáticos que reciban los funcionarios y trabajadores en comisión cuando se hayan percibido por un término no inferior a ciento ochenta días en el último año de servicio;
- “j) Los incrementos salariales por antigüedad adquiridos por disposiciones legales anteriores al decreto-ley 710 de 1978;
- “k) La prima de vacaciones;
- “l) El valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio;
- “m) Las primas y bonificaciones que hubieran sido debidamente otorgadas con anterioridad a la declaratoria de inexequibilidad del art. 38 del decreto 3130 de 1968.”.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejera Ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, sentencia de 9 de julio de 2009, Ref: Expediente No. 250002325000200404442 01 (0208-2007), Actor: Jorge Hernández Vásquez.

<sup>13</sup> La Sección Segunda del Consejo de Estado, tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el particular en sentencia de 21 de mayo de 2009, expediente 0525-2008, M.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

<sup>14</sup> Consejo De Estado. Sección segunda. M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Bogotá D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil diez (2010). Rad.: 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09) Actor: Luis Mario Velandia. Demandado: Caja Nacional De Previsión Social.

denominación que se les dé, tales como, asignación básica, gastos de representación, prima técnica, dominicales y festivos, horas extras, auxilios de transporte y alimentación, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, incrementos por antigüedad, quinquenios, entre otros, solo para señalar algunos factores de salario, a más de aquellos que reciba el empleado y cuya denominación difiera de los enunciados que solo se señalaron a título ilustrativo, pero que se cancelen de manera habitual como retribución directa del servicio. Se excluyen aquellas sumas que cubren los riesgos o infortunios a los que el trabajador se puede ver enfrentando.”<sup>15</sup> (Negrillas dentro del texto)

De conformidad con esta providencia, es claro que constituyen factores salariales todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios, de modo que, actividades como la liquidación de aportes a la Seguridad Social deben tenerlos en cuenta y la liquidación de la pensión debe tenerlos en cuenta para no desconocer los derechos de sus titulares y beneficiarios. **Pero, aún acudiendo a la tesis más restrictiva que tiene en cuenta para la liquidación pensional sólo los factores previstos en el Decreto 1045 de 1978, aplicable al caso concreto por tratarse de una persona beneficiaria del régimen de transición, se encuentra que no se vulnera la ley.**

**En efecto, los conceptos por los cuales se solicita la reclamación se encuentran descritos en el artículo 45 del Decreto de la referencia y fueron estudiados, uno a uno, de manera discriminada, por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de COLPENSIONES, razón adicional para encontrar el acuerdo conforme con el ordenamiento jurídico.**

#### **e) Respeto a la no afectación del patrimonio público**

En relación con este aspecto el Consejo de Estado ha precisado que en el ámbito de lo contencioso administrativo, la conciliación por versar sobre aspectos que involucran el compromiso del patrimonio público consagró ciertas limitaciones orientadas a su protección y que se circunscriben, básicamente, a la existencia de soportes probatorios necesarios y suficientes del objeto de la conciliación.

“(…) la conciliación es un instituto de solución directa de los conflictos, constituida a partir de la capacidad dispositiva de las partes y cuya bondad como fórmula real de paz y como instrumento de descongestión de los despachos judiciales está suficientemente demostrada.

“En tratándose de materias administrativas contenciosas para las cuales la Ley autoriza el uso de este mecanismo, dado el compromiso del patrimonio público que le es inherente, la Ley establece exigencias especiales que debe tomar en cuenta el juez a la hora de decidir sobre su aprobación.

“Entre dichas exigencias la Ley 446 de 1998, en el último inciso del artículo 73, prescribe que el acuerdo conciliatorio debe estar fundado en “las pruebas

---

<sup>15</sup> En el mismo sentido, Consejo De Estado. Sección Segunda. Subsección “B”. M. P. Gerardo Arenas Monsalve. Bogotá, D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil catorce (2014). Rad. 25000-23-25-000-2006-08455-01(1420-11) Actor: Ruth Amaya de Prieto. Demandado: Instituto del Seguro Social.

necesarias” que permitan deducir una alta probabilidad de condena contra el Estado en el evento de que el interesado decidiese ejercitar las acciones pertinentes, de modo tal que lo acordado no resulte lesivo del patrimonio público o violatorio de la Ley (...)”<sup>16</sup>

Teniendo en cuenta el material probatorio allegado al expediente, los principios de favorabilidad y primacía de la realidad sobre la forma en materia laboral y, especialmente, acreditado que la Resolución que reconoció y liquidó la pensión no tuvo en cuenta todos los factores salariales, exigibles a la luz de lo prescrito en la Ley 33 de 1985 modificada por la Ley 65 del mismo año y la jurisprudencia consolidada del Consejo de Estado, específicamente, la Sentencia del 4 de agosto de 2010, encuentra esta Agencia Judicial viable que se le reconozca al convocante la reliquidación de la pensión y el pago del retroactivo generado con ocasión de la inclusión de todos los factores salariales.

Así las cosas, no se vislumbra una afectación al patrimonio público, pues además la conciliación fue TOTAL y con la misma, las partes contendientes le pusieron término a un eventual litigio sin que se mantenga ninguna situación pendiente de ser resuelta.

#### **f) Respeto de la caducidad de la acción**

De conformidad con el literal c) del numeral 1) artículo 164 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- Ley 1437 de 2011, prescribe que cuando la demanda se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas, puede ser presentada en cualquier tiempo.

El acuerdo que se revisa tiene como objeto la reliquidación de la pensión y pago del retroactivo generado, conforme a la inclusión de todos los factores salariales del último año de servicio en la determinación del Ingreso Base de Liquidación de la pensión. De modo que, siendo la pensión una prestación económica “*periódica*”, no puede predicarse de ella la configuración de la caducidad, en virtud de la norma especial del artículo 164 ya referenciada.

En conclusión, acreditado que el acuerdo conciliatorio contenido en el acta del 04 de febrero de 2015, se encuentra debidamente respaldado en el acervo probatorio allegado al expediente y que no resulta lesivo para el patrimonio público, se procederá a impartir aprobación al mismo.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia del 29 de enero de 2004. C.P Alier Eduardo Hernández Enríquez, Exp. 850012331000200300091 01,

## RESUELVE

**PRIMERO: APROBAR** el acuerdo conciliatorio celebrado el día 04 de febrero de 2015, entre **OMAIRA DEL SOCORRO LÓPEZ OSORIO**, quien actúa por conducto de apoderado y **COLPENSIONES**.

**SEGUNDO:** En consecuencia, COLPENSIONES, deberá **RELIQUIDAR** la pensión de la señora **OMAIRA DEL SOCORRO LÓPEZ OSORIO** para el año 2015 en la suma de NUEVE MILLONES CERO CUARENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SETENTA PESOS (\$9.044.570,00) m.l., la cual se pagará con el retroactivo a que haya lugar, dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la notificación del auto del Juez competente que aprueba la liquidación correspondiente.

**TERCERO:** Se pagará a la señora **OMAIRA DEL SOCORRO LÓPEZ OSORIO** la suma de VEINTISIETE MILLONES CUATROCIENTOS ONCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA PESOS (\$27.411.280,00) M.L por concepto de retroactivo pensional, entre el 01 de julio de 2012 y el mes de enero de 2015, dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la notificación del presente auto.

**CUARTO:** Una vez en firme la presente providencia, por medio de Secretaría, expídase copia auténtica con constancia de ser primera copia que presta mérito ejecutivo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 114 del Código General del Proceso, la cual será entregada al mandatario judicial de los demandantes o a quien éste faculte, previa presentación personal del escrito de autorización.

**QUINTO:** Notifíquese personalmente la presente providencia, al representante del Ministerio Público, esto es, al señor Procurador asignado a este Despacho.

**SEXTO:** En firme esta providencia, pase el expediente para su archivo.

## NOTIFÍQUESE

**JORGE HUMBERTO CALLE LÓPEZ**  
**JUEZ**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO  
JUZGADO VEINTE (20°) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO**

En la fecha se notificó por **ESTADO** el auto anterior.  
Medellín, 23 de abril de 2015 fijado a las 8 a.m.

MIRYAM DUQUE BURITICÁ  
SECRETARIA

**NOTIFICACIÓN PERSONAL  
JUZGADO VEINTE (20°) ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**

Medellín, \_\_\_\_\_  
COMPARECIÓ LA SEÑORA PROCURADOR JUDICIAL DELEGADO ANTE  
ESTE DESPACHO QUIEN SE LE NOTIFICO PERSONALMENTE  
EL CONTENIDO DEL AUTO ANTERIOR.

\_\_\_\_\_  
PROCURADOR JUDICIAL No 167

*L.A.A.*

---