



**JUZGADO OCTAVO (8) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE  
BOGOTÁ D. C.  
- SECCIÓN SEGUNDA -**

Bogotá D.C., veinte (20) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Medios de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho – laboral  
Expediente No.: 11001-33-35-008-**2023-00125-00**  
Demandante: Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP  
Demandado: Milcíades Vargas Perdomo  
Tema: Reliquidación pensión de vejez  
Asunto: Resuelve medida cautelar

De conformidad con el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde decidir sobre la procedencia de la medida cautelar formulada por la parte actora, a través de la cual solicitó la suspensión provisional de la Resolución No. RDP 027485 de 17 de junio de 2013, proferida por la entidad demandante que reliquidó la pensión de vejez del demandado teniendo en cuenta para ello el promedio de lo devengado en el último año de servicio con inclusión de los factores salariales asignación básica, auxilio de alimentación, auxilio de transporte y las primas de navidad, de vacaciones y de servicios.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Fundamentos**

La sustentación de la medida cautelar propuesta por la parte demandante se efectuó en el escrito separado<sup>1</sup>, en los siguientes términos:

«[...]

### **I . MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

De conformidad con lo dispuesto los artículos 238 de la Constitución Política de 1991, y 229 y s.s. del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, solicito respetuosamente se decrete la suspensión provisional del siguiente acto administrativo:

- Resolución No. RDP 27485 de 2013, 17 de junio, a través de la cual la UGPP reliquidó la pensión de vejez de Milcíades Vargas Perdomo con el promedio de lo devengado en el último año de servicios (1/12/2011-30/11/2012) incluyendo la asignación básica, auxilio de alimentación, auxilio de transporte, prima de navidad, prima de vacaciones y prima de servicios, en cuantía de \$1.362.864.00, efectiva a partir del 1º de diciembre de 2012.

El acto mencionado es violatorio de la Constitución y la Ley al haber sido expedido con infracción de las normas en las que debía fundarse, el cual, le viene ocasionando desde su nacimiento a la UGPP y a cada uno de los actores colombianos del sistema pensional, graves perjuicios económicos y de sostenibilidad financiera, al otorgársele al demandado una mesada pensional más alta respecto a la que legalmente le corresponde.

La Constitución Nacional en el artículo 238 determina que es competente la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para suspender de forma provisional los efectos de los actos administrativos que sean susceptible de impugnación por vía judicial.

---

<sup>1</sup> Archivo 1 del 02CuadernoMedidasCautelares del expediente digital.

El CPACA a su vez contempla la forma y requisitos exigidos para que la medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo sea decretada, señalando para tal efecto lo siguiente:

[...]

Como quiera que el medio de control que se está ejerciendo es el de nulidad y restablecimiento del derecho contemplado en el artículo 138 del CPACA, se deberá cumplir con los requisitos del inciso primero del artículo 231 de dicha codificación, los cuales se satisfacen y cumplen a cabalidad por la UGPP conforme a los siguientes argumentos de hecho y de derecho:

1. CUMPLIMIENTO DEL REQUISITO ATINENTE A LA CONFRONTACIÓN DEL ANALISIS DEL ACTO DEMANDADO Y LAS NORMAS SUPERIORES INVOCADAS COMO VIOLADAS O DEL ESTUDIO DE LAS PRUEBAS ALLEGADAS A LA SOLICITUD:

| Norma que regula la pensión de vejez y su liquidación                                                                                                                                                                                                                      | Actos administrativos demandados                  | Violaciones por parte de los actos administrativos demandados                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <div><div>&gt; Ley 100 de 1993, artículo 36.</div><div>&gt; Decreto 407 de 1994.</div><div>&gt; Ley 32 de 1986</div><div>&gt; Decreto 1158 de 1994, artículo 1°.</div><div>&gt; Constitución Política de 1991, preámbulo, artículos 1, 2, 4, 6, 13, 48, y 209.</div></div> | <div>&gt; Resolución No. RDP 27485 de 2013.</div> | <div><div><b>VIOLACIÓN No. 1°.</b></div><div>Expedición con infracción de las normas constitucionales en las que debían fundarse.</div><div>la Resolución No. RDP 27485 de 2013, 17 de junio, mediante la cual se ordenó reliquidar la pensión de vejez aplicando el 75% sobre el salario promedio en el periodo comprendido entre el 1/12/2011 al 30/11/2012, incluyendo la asignación básica, auxilio de alimentación, auxilio de transporte, prima de navidad, prima de vacaciones y prima de servicios, no podía ser expedido de tal forma, como quiera que violan los artículos 1, 2, 4, 13, 48 y 209 de la CN, al otorgar una pensión irrespetando el pregonado estado social de derecho y favoreciendo a una persona en detrimento del interés general, generando ineffectividad y desigualdad de los derechos de los demás actores del sistema pensional y conllevando una vez más a la desfinanciación de éste.</div><div><b>VIOLACIÓN No. 2°.</b></div><div>Expedición con infracción de las normas legales en las que debían fundarse.</div><div>El acto administrativo que se pide suspender, no tuvo en cuenta que las leyes aplicables a la situación de reliquidación de la pensión de vejez de la demandada de la demandada, es la Ley 100 de 1993-periodo a tener en cuenta en el IBL, los factores salariales enlistados en el Decreto 1158 de 1994.</div><div>Dichas normas deben ser tenidas en cuenta, en cuanto que, la prestación se debe liquidar con el promedio de lo devengado en los últimos 10 años servidos, y solamente con los factores salariales enlistados en la norma de 1994.</div><div>En reciente sentencia proferida el 15 de septiembre de 2022, por el Tribunal Administrativo De Cundinamarca, Sección Segunda Subsección B, exp: D.C., No. 11001-33-35-027-2019-00320-00, demandante Milciades Vargas contra UGPP, dejó claro que solamente se pueden tener en cuenta en la liquidación de la pensión del ahora demandado, los factores enlistados en el mentado Decreto(ver páginas 15, 21, 23)</div><div>Por lo anterior, no le asiste el derecho a reliquidación de la pensión de vejez aplicando en el Ingreso Base de Liquidación el 75 % del promedio del periodo comprendido entre el 1/12/2011 al 30/11/2012, debiendo excluirse los factores de auxilio de alimentación, auxilio de transporte, prima de</div></div> |
|                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

|  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  | <p>navidad, prima de vacaciones y prima de servicios, conforme a la regla jurisprudencial establecida en la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo, de 28 de agosto de 2018, expediente 52001-23-33-000-2012-00143-01.</p> <p>Lo expuesto ha sido ampliamente clarificado y reiterado por la Corte Constitucional en las sentencias de constitucionalidad y de unificación relacionadas precedentemente en el capítulo de concepto de violación de la demanda a las cuales me remito.</p> <p>En consecuencia, le bastara al señor Juzgador efectuar una confrontación del acto demandado con la normas constitucionales y legales que se invocan como violadas, complementado con la vasta línea jurisprudencial de la Corte Constitucional y la sentencia del Consejo de Estado, para que proceda a suspender provisionalmente los actos acusados en nulidad.</p> <p><b>PRUEBAS.</b></p> <p>1. Acto administrativo acusado en nulidad.<br/>2. Sentencia de 15 de septiembre de 2022, por el Tribunal Administrativo De Cundinamarca, Sección Segunda Subsección B, exp: D.C., No. 11001-33-35-027-2019-00320-00, demandante Milciades Vargas contra UGPP.</p> <p>La incorrecta aplicación de las normas violentadas en los actos acusados en nulidad, están generándole a la UGPP</p> |
|  |  | <p>pagos en exceso de \$270.794.40, en virtud a la pensión reconocida de \$1.841.054.47, y la que realmente debe recibir de \$1.570.260.07, y los ajustes anuales que se vienen causando, junto a las 2 mesadas adicionales.</p> <p>Además, potencialmente en virtud de la esperanza de vida del demandado, la entidad deberá comprometer recursos en el mencionado porcentaje en exceso por 10 años más.</p> <p><b>CONCLUSIÓN:</b> El acto que se pide suspender viola los artículos constitucionales y las leyes mencionadas conforme se expuso en esta solicitud y ampliamente por en el capítulo de concepto de violación de la demanda.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

2. CUMPLIMIENTO DEL REQUISITO ATINENTE A PROBAR AL MENOS SUMARIAMENTE LA EXISTENCIA DE PERJUICIOS.

Como consecuencia del ilegal nacimiento de los actos acusados, al haber sido expedidos con infracción de las normas constitucionales y legales, le ha venido causando un perjuicio económico mensual a la UGPP y a los demás pensionados, en la medida a que ha tenido que presupuestar y pagarle a la demandada en exceso la suma de \$23.515.584.59, en virtud a la pensión reconocida de \$1.841.054.47 y la que realmente le corresponde de \$1.570.260.17, proyectando pagos futuros por \$78.120.533.20, conforme a la liquidación efectuada por la Unidad.

Por lo expuesto, respetuosamente le solicito al juzgador que acceda al decreto de la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto acusado en nulidad.»

2. Traslado de la medida cautelar

Mediante auto de 08 de septiembre de 2023<sup>2</sup>, esta Agencia Judicial corrió traslado de la medida cautelar de suspensión provisional presentada por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal – UGPP, a través de apoderado, de conformidad con lo previsto en el inciso 1º del artículo 233 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>2</sup> Archivo 2 de la Carpeta 02CuadernoMedidasCautelares del expediente digital.

Si bien el traslado de la medida fue notificado en debida forma a través mensaje de datos de 21 de septiembre de 2023<sup>3</sup>, el señor Milcíades Vargas Perdomo describió traslado de esta por fuera del término concedido.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. De la medida cautelar

La Constitución Política en su artículo 238 establece la suspensión provisional de los actos administrativos por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, pero remite a la ley en cuanto a los motivos y requisitos para decretarla.

Por su parte, el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagró la procedencia de las medidas cautelares, disposición que establece lo siguiente:

**«Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o magistrado ponente decretar, en providencia motivada las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

(...)»

La disposición citada prevé también que «la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento».

Ahora bien, el artículo 230 ídem, determina las clases de medidas cautelares dispuestas por el legislador y el contenido y alcance de las mismas:

«(...) podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.»

De otro lado, en lo que tiene que ver con los requisitos para decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, el artículo 231 del estatuto en cita estipula que «[...] procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito

---

<sup>3</sup> Archivo 4 de la Carpeta 02SolicitudMedidaCautelar del expediente digital.

separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud [...]»

Al respecto, el Consejo de Estado, con ponencia del Doctor William Hernández Gómez en providencia de fecha 16 de mayo de 2018, se refirió a los requisitos que deben tenerse en cuenta a fin de acceder a la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo:

«Los requisitos sustanciales para la procedencia de la suspensión provisional radican en lo siguiente: a) Violación de las normas invocadas como vulneradas a partir de la confrontación del acto demandado, o de las pruebas aportadas con la solicitud. b) En caso de que se depreque restablecimiento del derecho o indemnización de perjuicios, se deberá probar la existencia del derecho o del perjuicio. En consecuencia, el objetivo de las medidas cautelares en el marco de la Ley 1437 está orientado a salvaguardar los derechos subjetivos que se discuten en el proceso y la eficacia de la administración de justicia, los cuales podrían verse menguados por la tardanza en la resolución de fondo del litigio. De esta manera, las medidas cautelares son en esencia preventivas y provisionales, y descansan en el loci propuesto por Chiovenda según el cual “el tiempo necesario para tener razón no debe causar daño a quien tiene razón.»

En los mismos términos, a través de auto de fecha 27 de junio de 2018, proferido con ponencia de la Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, el Consejo de Estado hizo alusión a los parámetros que deben ser tenidos en cuenta para acceder o no a la suspensión provisional de un acto administrativo, en aplicación de la norma que regula las medidas cautelares. En ese sentido, el Alto Tribunal indicó:

«En varias ocasiones el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la manera como la Ley 1437 de 2011 introdujo una reforma sustancial al regular la institución de la suspensión provisional, precisando la Corporación que en vigencia del Decreto Ley 01 de 1984 esta cautela sólo procedía cuando se evidenciase una “manifiesta infracción” de normas superiores por parte de la disposición enjuiciada, mientras que bajo el marco regulatorio de la citada Ley 1437 de 2011, la exigencia de verificar la existencia de una infracción normativa como requisito estructurante de la suspensión provisional, al no haber sido calificada por el legislador como tal, no requiere ser manifiesta, es decir, evidente, ostensible, notoria, palmar, a simple vista o prima facie.»

De conformidad con lo expuesto y reiterando que la resolución de las medidas cautelares no constituye prejuzgamiento, es pertinente señalar que además de los requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal y de índole material, para decretar medidas cautelares en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, deben atenderse los requisitos específicos que para el efecto consagró el legislador.

A su vez, los requisitos generales o también llamados comunes se clasifican en formales o materiales<sup>4</sup>, así:

De índole formal:

- Debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Artículo 229, Ley 1437 de 2011)
- Debe existir solicitud de parte debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que

---

<sup>4</sup> Al respecto puede verse el Auto de fecha 07 de febrero de 2019, proferido por la Sección Segunda, Subsección “C” del Consejo de Estado, Consejera Ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente N° 2018-00976-01.

tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (artículo 229, Ley 1437 de 2011).

De índole material:

- La medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011).
- La medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011).

Por su parte, los requisitos de procedencia específicos se dividen teniendo en cuenta el tipo de medida cautelar solicitada, de la siguiente manera:

Suspensión Provisional: Debe verificarse la existencia de una violación en las normas superiores invocadas, la cual puede surgir de dos maneras:

- a) Tras confrontar el acto demandado con estas.
- b) Tras confrontar, las normas superiores invocadas, con las pruebas.

Ahora bien, si además de la nulidad del acto administrativo enjuiciado se pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, deberá probarse al menos de manera sumaria, la existencia de los perjuicios causados.

Otras medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional: Deberán concurrir los siguientes requisitos:

- a) Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho;
- b) Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente la titularidad del derecho o de los derechos invocados;
- c) Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y
- d) Que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios (artículo 231, inciso 3°, numerales 1° a 4°, Ley 1437 de 2011).

De lo expuesto se desprende, que tratándose de la suspensión provisional de los efectos de actos administrativos, además del análisis de los requisitos generales de procedencia, deben verificarse los requisitos específicos, esto es, que se constate la vulneración de las normas superiores invocadas a partir de la confrontación del acto demandado, o de las pruebas aportadas con la solicitud, y en caso de solicitarse el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, que se haya probado al menos sumariamente la existencia de los perjuicios.

## **2. Régimen especial de algunos funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC**

Teniendo en cuenta que, en el caso concreto, el demandado adquirió el estatus de pensionado en el año 1999, el análisis del régimen especial se desplegará tomando como referencia el Decreto 407 de 1994 y disposiciones anteriores, ya que las normas expedidas con posterioridad rigen cuestiones que no resultan aplicables al caso del señor Milcíades Vargas Perdomo.

Aclarado lo anterior, la Ley 32 de 1986, reguló en su artículo 96 los requisitos para acceder a la pensión del personal de los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional en los siguientes términos:

«ARTÍCULO 96 Pensión de jubilación. Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación al cumplir veinte (20) años de servicio, continuos o discontinuos al servicio de la Guardia Nacional, sin tener en cuenta su edad.»

De acuerdo con lo dicho, es claro que la citada Ley creó un régimen especial de pensiones en favor de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC cuyo único requisito era acreditar los 20 años de servicios sin considerar la edad.

De otro lado, la Ley 100 de 1993 reconoció en su artículo 140 un régimen especial para los servidores públicos que desempeñaran actividades de alto riesgo, en el cual incluyó las labores asociadas al sector del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciario.

Con la expedición del Decreto 407 de 1994, se consideró la aplicación de las prerrogativas en materia pensional del artículo 93 de la Ley 32 de 1986, precitada, para el personal que a la fecha de entrada en vigencia de esa disposición se encontrara vinculado al INPEC. El artículo 168 de esta normatividad precisó:

«ARTICULO 168. Pensión de jubilación. Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, que a la fecha de la vigencia del presente decreto se encuentren prestando sus servicios al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación en los términos establecidos en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986. El tiempo de servicio prestado en la fuerza pública se tendrá en cuenta para estos efectos.

Con relación a los puntos porcentuales de cotización, serán determinados por el Gobierno Nacional.

PARAGRAFO 1º. Las personas que ingresen a partir de la vigencia de este decreto, al Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, tendrán derecho a una pensión de vejez en los términos que establezca el Gobierno Nacional, en desarrollo del artículo 140 de la Ley 100 de 1993 para las actividades de alto riesgo.

PARAGRAFO 2º. El personal Administrativo del Instituto se registrará por las normas establecidas en la Ley 100 de 1993.»

De acuerdo con esta disposición los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional del INPEC que a la fecha de entrada en vigencia del citado Decreto, esto es, 21 de febrero de 1994, se hallaban prestando sus servicios al INPEC tendrían derecho a disfrutar la pensión de jubilación con base en las preceptivas del artículo 96 de la Ley 32 de 1986; en cambio, quienes se vincularon al servicio después de esa fecha, consolidarán su derecho pensional acorde con lo que dispusiera el Gobierno Nacional sobre el particular en los términos del artículo 140 de la Ley 100 de 1993.

### **Caso concreto**

Una vez señalado el marco normativo y jurisprudencial de la medida cautelar de suspensión provisional, y las normas que rigen el reconocimiento y liquidación de la pensión por alto riesgo de los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC; el Despacho pasa a analizar el material probatorio que fue aportado al expediente:

- Copia de la Resolución No. 36230 de 31 de julio de 2008<sup>5</sup> proferida por la entonces Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL «Por la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de VEJEZ» a favor del señor Milcíades Vargas Perdomo, en cuantía de \$853.645,47 a partir del retiro definitivo del servicio.
- Copia de la Resolución No. 14711 de 06 de abril de 2009<sup>6</sup>, «Por la cual se resuelve un recurso de reposición», decisión por medio de la cual la extinta CAJANAL confirmó en todas sus partes el acto administrativo No. 36230 de 31 de julio de 2008.
- Copia de la Resolución No. RDP 027485 de 17 de junio de 2013<sup>7</sup>, por la cual se reliquidó la pensión de vejez del señor Milcíades Vargas Perdomo conforme el artículo 96 de la Ley 32 de 1986, con inclusión en la base pensional de los factores salariales devengados en el último año de servicio contemplados en el Decreto 1045 de 1978 en cuantía de \$1.362.864 efectiva a partir del 01 de diciembre de 2012 pero condicionada al retiro del servicio.
- Copia de la Resolución No. RDP 048191 de 21 de diciembre de 2017<sup>8</sup>, que negó la reliquidación de la pensión petitionado el señor Milcíades Vargas Perdomo.
- Copia de las Resoluciones Nos. RDP 005551 de 21 de febrero de 2019<sup>9</sup> «Por la cual se niega la reliquidación de una Pensión de VARGAS PERDOMO MILCIADES» y RDP 010465 de 30 de marzo de 2019<sup>10</sup> y RDP 014215 de 08 de mayo del mismo año<sup>11</sup>, a través de las cuales se resolvieron los recursos de reposición y apelación interpuestos contra el primero de los citados actos, en el sentido de confirmar la decisión recurrida.
- Sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. – Sección Segunda<sup>12</sup> en audiencia inicial de 28 de julio de 2021 dentro del radicado No. 11001-33-35-027-2019-00320-00, proceso promovido por el señor Milcíades Vargas Perdomo en contra de la Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP.
- Sentencia de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “B”<sup>13</sup> de 15 de septiembre de 2022 en el expediente No. 11001-33-35-027-2019-00320-01.

Hecho el recuento anterior, esta agencia judicial encuentra necesario hacer las siguientes precisiones, en orden a resolver la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional pretendida por la apoderada de la parte demandante:

De conformidad con lo expuesto en el escrito de la demanda, la parte actora solicita la suspensión provisional de la Resolución No. RDP 27485 de 17 de junio de 2013, por medio de la cual dispuso reliquidar la pensión de vejez del señor Milcíades Vargas Perdomo en cuantía de \$1.362.864 a partir del 1 de diciembre de 2012, pero efectivo a la fecha de retiro definitivo del servicio.

Al respecto, la entidad demandante sostuvo que la reliquidación pensional ordenó la inclusión de factores salariales contemplados en el Decreto 1045 de 1978, cuando

<sup>5</sup> Folios 26 a 29 del archivo 3 de la Carpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital.

<sup>6</sup> Folios 35 a 38 del archivo 3 de la Carpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital.

<sup>7</sup> Folios 141 a 146 del archivo 3 de la Carpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital.

<sup>8</sup> Folios 120 a 123 del archivo 3 de la Carpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital.

<sup>9</sup> Folios 114 a 119 del archivo 3 de la Carpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital.

<sup>10</sup> Folios 124 a 128 del archivo 3 de la Carpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital.

<sup>11</sup> Folios 147 a 151 del archivo 3 de la Carpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital.

<sup>12</sup> Folios 526 a 531 del archivo 3 de la Carpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital.

<sup>13</sup> Folios 500 a 525 del archivo 3 de la Carpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital.

debió liquidarse conforme el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, esto es, con los diez (10) últimos años de servicio y los factores salariales enlistados en el Decreto 1158 de 1994.

Ahora bien, descendiendo al caso bajo estudio y una vez revisada la documental aportada al expediente, se encuentra probado que mediante la Resolución No. 36230 de 31 de julio de 2008<sup>14</sup> la extinta Caja Nacional de Previsional Social – CAJANAL, reconoció a favor del demandado una pensión de vejez en cuantía de \$853.645,47.

Posteriormente, la Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP reliquidó la prestación del demandado en cuantía de \$1.362.864 y para el efecto, integró el ingreso base de liquidación con los factores salariales del Decreto 1045 de 1978 devengados en el último año de servicio, esto es, desde el 1 de diciembre de 2011 al 30 de noviembre de 2012, así:

| AÑO  | FACTOR                  | VALOR ACUMULADO | VALOR IBL     | VALOR IBL     |
|------|-------------------------|-----------------|---------------|---------------|
|      |                         |                 |               | ACTUALIZADO   |
| 2011 | ASIGNACION BASICA MES   | 15,940,308.00   | 1,328,359.00  | 1,328,359.00  |
| 2011 | AUXILIO DE ALIMENTACION | 510,336.00      | 42,528.00     | 42,528.00     |
| 2011 | AUXILIO DE TRANSPORTE   | 763,200.00      | 63,600.00     | 63,600.00     |
| 2011 | PRIMA DE NAVIDAD        | 1,247,458.00    | 138,339.00    | 138,339.00    |
| 2011 | PRIMA DE VACACIONES     | 1,534,380.00    | 127,865.00    | 127,865.00    |
| 2012 | ASIGNACION BASICA MES   | 15,342,558.00   | 15,342,558.00 | 15,342,558.00 |
| 2012 | AUXILIO DE ALIMENTACION | 491,205.00      | 491,205.00    | 491,205.00    |
| 2012 | AUXILIO DE TRANSPORTE   | 745,800.00      | 745,800.00    | 745,800.00    |
| 2012 | PRIMA DE NAVIDAD        | 1,598,872.00    | 1,598,872.00  | 1,598,872.00  |
| 2012 | PRIMA DE SERVICIOS      | 772,828.00      | 450,816.00    | 450,816.00    |
| 2012 | PRIMA DE VACACIONES     | 1,475,881.00    | 1,475,881.00  | 1,475,881.00  |

Luego, el demandado solicitó la reliquidación de la prestación para que se incluyera el factor salarial “bonificación por servicios prestados”, la cual fue denegada por la demandante con las Resoluciones Nos. RDP 005551 de 21 de febrero de 2019<sup>15</sup>, RDP 010465 de 30 de marzo<sup>16</sup> y RDP 014215 de 8 de mayo<sup>17</sup>, ambas de 2019.

El señor Milcíades Vargas Perdomo promovió proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los actos administrativos nombrados con antelación, a la cual se asignó el radicado No. 11001-33-35-027-2019-00320-00 del cual conoció el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera y segunda instancia respectivamente.

En el marco de este proceso el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo del Circuito de Bogotá D.C.<sup>18</sup> profirió sentencia estimatoria de las pretensiones de la demanda del actor, en los siguientes términos:

«PRIMERO: DECLARAR infundadas las excepciones denominadas “Prescripción”, “Inexigibilidad de la obligación-costas”, “Buena fe de la UGPP” e “inexistencia de la obligación”, formuladas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

<sup>14</sup> Folios 26 a 29 del archivo 3 de la Carpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital.  
<sup>15</sup> Folios 114 a 119 del archivo 3 de la Carpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital.  
<sup>16</sup> Folios 124 a 128 del archivo 3 de la Carpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital.  
<sup>17</sup> Folios 147 a 151 del archivo 3 de la Carpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital.  
<sup>18</sup> Folios 526 a 531 del archivo 3 de la Carpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de las Resoluciones Nos. RDP 005551 del 21 de febrero de 2019, RDP 010465 del 30 de marzo de 2019 y RDP 014215 del 8 de mayo de 2019, expedidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. en cuanto negaron la re-liquidación de la pensión de vejez reconocida al demandante con la inclusión de la remuneración o bonificación por servicios prestados devengada en el último año de servicios.

TERCERO: CONDENAR, a título de restablecimiento del derecho, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social a re-liquidar desde el 10 de enero de 2016 la pensión de vejez reconocida al señor Milciades Vargas Perdomo, identificado con la cédula de ciudadanía No. 4.968.036 expedida en San Vicente del Caguán, incluyendo como partida computable la remuneración o bonificación por servicios prestados devengada en el último año de servicios (1° de enero a 31 de diciembre de 2015); y a pagarle desde el 1° de enero de 2016 las diferencias pensionales que resulten entre las mesadas pagadas y las mesadas reajustadas, por el efecto de la recomposición de la base pensional, sumas éstas que deberán ser actualizadas con base en el índice de precios al consumidor certificado por el DANE, teniendo en cuenta la siguiente fórmula:

[...]

CUARTO: AUTORIZAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social para que efectúe los descuentos que por concepto de aportes al sistema de seguridad social en pensiones y en el porcentaje ordenado por la ley le corresponda cotizar al demandante sobre el factor remuneración o bonificación por servicios prestados que se incluirá en el ingreso base de liquidación para reliquidar su pensión de vejez, durante los tres (3) años inmediatamente anteriores al retiro del servicio, es decir, entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2015, en razón a la prescripción trienal de que trata el artículo 1 02 del Decreto 1 848 de 1 969, siempre y cuando la hubiere devengado en ese lapso.

[...]»

Por su parte, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda. Subsección “B”<sup>19</sup> resolvió el recurso de apelación propuesto por la Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP mediante providencia de 15 de septiembre de 2022, en los términos que se citan a continuación:

«Primero. - Confirmar la sentencia del 28 de julio de 2021, proferida por el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo del Circuito de Bogotá, que accedió a las pretensiones de la demanda, en el proceso instaurado por el señor Milciades Vargas Perdomo contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, de conformidad con la parte motiva de esta providencia. Segundo. - Sin condena en costas en las dos instancias.

[...]»

Ahora bien, en relación con el acto administrativo objeto de solicitud de suspensión provisional adujo la parte actora que resulta violatorio de la Constitución y la Ley por haber sido proferido en abierta infracción a las normas en que debía fundarse atado a los perjuicios económicos y sobre la estabilidad financiera del sistema, comoquiera que otorga una pensión al demandado más allá de la que legalmente le corresponde.

Señaló que la Resolución No. RDP 27485 de 17 de junio de 2013 contraviene el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el Decreto 407 de 1994, la Ley 32 de 1986, el

---

<sup>19</sup> Folios 500 a 525 del archivo 3 de la Carpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital.

artículo 1° del Decreto 1158 de 1994 y el preámbulo, así como los artículos 1°, 2°, 4°, 6°, 13, 48 y 209 del Constitución Política de Colombia.

Explicó en términos generales que la reliquidación de la prestación reconocida al señor Milcíades Vargas Perdomo, en tanto aplicó el 75% del salario promedio devengado en el último año de servicio con inclusión de los factores asignación básica, auxilio de alimentación, auxilio de transporte, prima de navidad, prima de vacaciones y prima de servicios conculca la Constitución Política y los artículos citados en el inciso anterior, en contravía del interés general y del Estado Social de Derecho por favorecimiento del demandado en detrimento de la estabilidad financiera del sistema.

Adujo que las leyes llamadas a gobernar la liquidación de la pensión del señor Milcíades Vargas Perdomo se encuentra contenidas en la Ley 100 de 1993 que dispone que esta debe hacerse con el salario promedio de los 10 últimos años de servicio y se integra con los factores del Decreto 1158 de 1993, tal como a su juicio lo advierte el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia de 15 de septiembre de 2022 dentro del proceso promovido por el demandado y ha sido reiterado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Descendiendo al asunto bajo estudio y una vez revisada la documentación aportada al expediente, encuentra el Despacho que la parte actora centra sus argumentos de procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional, en la infracción a las normas constitucionales y legales en que debía fundarse, a la cual se referirá el Despacho para efectos de resolver la medida cautelar de suspensión provisional incoada.

### **Infracción a las normas constitucionales y legales en que debía fundarse**

En desarrollo de este punto, relató la parte actora que se infringen las normas constitucionales y legales atrás enlistadas al disponerse la reliquidación de la pensión del demandado con el salario promedio devengado en el último año de servicio y los factores del Decreto 1045 de 1978, cuando lo propio era liquidar la prestación con los factores del Decreto 1158 de 1994.

Sobre este particular, se advierte que el ejercicio de la confrontación normativa no permite establecer en esta etapa del proceso que la decisión enjuiciada resulta violatoria de las normas citadas como infringidas en el escrito de medida de suspensión provisional, esto es, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el Decreto 407 de 1994, la Ley 32 de 1986, el artículo 1° del Decreto 1158 de 1994 y el preámbulo, artículos 1°, 2°, 4°, 6°, 13, 48 y 209 del Constitución Política.

En primer lugar, puede observarse que el demandado goza de un régimen especial en razón a los servicios prestados al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC como miembro del Cuerpo de Custodia y Vigilancia, en virtud del cual consolidó su derecho pensional el 03 de junio de 1999<sup>20</sup> bajo las previsiones del Decreto 407 de 1994 que remite a la Ley 32 de 1986. Esta situación supone que el demandado no es destinatario de las previsiones del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que se cita como vulnerado, como para el efecto lo dispuso este estatuto en su artículo 140.

De otro lado, es pertinente señalar que tanto la Ley 32 de 1986 como el Decreto 407 de 1994, no contemplan una remisión expresa a los factores salariales a tener en cuenta para la liquidación de la prestación propia de este régimen especial ni mucho menos remiten al Decreto 1158 de 1994.

En este sentido se advierte que en el artículo 114 de la Ley 32 de 1986 se contempla una remisión en materia de factores salariales a aquellos que se encuentren vigentes para los empleados públicos, sin embargo dicha remisión podría

---

<sup>20</sup> Folios 26 a 29 del archivo 3 de la Carpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital.

interpretarse en principio como referida a las disposiciones para entonces vigentes para dichos servidores.

En consideración a lo expuesto, para esta agencia judicial resulta palmario que no se cumplieron los requisitos de procedencia previstos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, se negará el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. RDP 027485 de 17 de junio de 2013, «Por la cual se ordena la reliquidación de una pensión mensual vitalicia de VEJEZ» proferida por la Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP.

Bajo las anteriores consideraciones, el Despacho

**RESUELVE**

**PRIMERO.- Negar** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. RDP 027485 de 17 de junio de 2013, expedida por la Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP solicitada por dicha entidad, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriado este auto continúese con el trámite procesal correspondiente.

**TERCERO.-** Por Secretaría del Despacho, notifíquese a las partes el presente proveído.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Firmado electrónicamente)  
**Olga Ximena González Melo**  
**Juez**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ</b><br/><b>SECCIÓN SEGUNDA</b></p> <p>Por anotación en <b>ESTADO ELECTRÓNICO</b> notifico a las partes de la providencia anterior hoy <b>23 de octubre de 2023</b> a las 08:00 a.m.</p> <p><b>Clemencia Giraldo Orrego</b><br/><b>Secretaría</b></p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Firmado Por:  
**Olga Ximena Gonzalez Melo**  
**Juez**  
**Juzgado Administrativo**  
**Oral 008**  
**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: **657c0eb414775dd671eb496c492723791920426320cefbdb39f30f705418f7845**  
Documento generado en 20/10/2023 04:50:54 PM

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