



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C. primero (1º) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Radicación: 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020)

Demandante: GERMÁN RUIZ GUTIÉRREZ

Demandado: UNIDAD ADMINISTRADORA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP.

Temas: Reliquidación pensión de jubilación régimen especial del INPEC. Ley 1437 de 2011.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

I. ASUNTO

La Sala de Subsección A decide el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada en contra de la sentencia del 8 de noviembre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que negó las súplicas de la demanda instaurada por el señor German Ruiz Gutiérrez en contra de la Unidad Administradora Especial de Gestión Pensional Parafiscales de la Protección Social UGPP¹.



II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda².

2.1.1. Pretensiones.

El señor German Ruiz Gutiérrez, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contenido en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011³, solicitó declarar la nulidad parcial de las

¹ En adelante UGPP.

² Folios 35 42.

³ «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo».



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020)
Demandante: German Ruiz Gutiérrez

resoluciones Nos.15641 del 28 de septiembre de 2010 mediante la cual se reconoció la pensión de vejez a favor del demandante; PAP 044058 del 15 de marzo de 2011 por la cual se reajustó la pensión de jubilación incrementando el valor de la mesada pensional siempre que demostrara el retiro definitivo del servicio y la UGM 362560 del 1º de marzo de 2012 por medio de la cual se reliquidó mesada pensional del actor, condicionada a acreditar el retiro definitivo del servicio.

Asimismo, la nulidad de las resoluciones Nos. RDP 001916 del 20 de enero de 2015 que reliquidó la pensión de jubilación e incrementó la mesada pensional a partir del 1º de febrero de 2014; RDP 008664 del 4 de marzo de 2015 y RDP 013566 9 de abril de 2015 mediante las cuales se resolvieron desfavorablemente los recursos de reposición y apelación, respectivamente.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho solicitó reliquidar la pensión de vejez con inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios en virtud de lo preceptuado en la Ley 32 de 1986, esto es, a partir del 1º de febrero de 2013 al 31 de enero de 2014⁴; así como también el pago las diferencias de las mesadas pensionales y los intereses moratorios; además del reintegro del porcentaje de aporte en salud; sumas debidamente indexadas.



Por último, requirió dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA y condenar en costas a la entidad accionada.

2.2. Hechos.

La Sala resume los hechos de la demanda de la siguiente manera:

1. Indicó que laboró al servicio del INPEC en el cargo de dragoneante grado 11, código 4114 desde el 16 de septiembre de 1980⁵ hasta el 31 de enero de 2014, nació el 17 de marzo de 1966.
2. Por haber reunido los requisitos la UGPP por medio de la Resolución No. 15641 del 28 de septiembre de 2010 reconoció la pensión de vejez equivalente al 75 % del IBL de lo devengado en los últimos 10 años, con fundamento en la Ley

⁴ Advierte la Sala que así lo dispuso en el acápite de pretensiones.

⁵ Es de advertir que así lo señaló en el acápite de hechos, sin embargo, analizado el plenario se tiene que inició en el año 1988.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020)
Demandante: German Ruiz Gutiérrez

100 de 1993, el Decreto 1835 de 1994 y el Decreto 1158 de 1994, decisión que fue modificada por la Resolución PAP 044058 del 15 de marzo de 2011 en el sentido de incrementar su monto a \$896.201 M/Cte.

3. Con posterioridad, por medio de la Resolución UGM 36260 del 1º de marzo de 2012 se reliquidó la mesada pensional elevando la cuantía a \$1.050.120 M/Cte. condicionada al retiro definitivo del servicio.
4. Luego, mediante la Resolución RDP 001916 del 20 de enero de 2015 la entidad accionada dispuso reliquidar nuevamente la pensión de vejez y en consecuencia incrementó su monto a \$1.484.283 M/Cte. con efectividad a partir del 1º de febrero de 2014 siempre que demostrara el retiro definitivo del servicio.
5. Inconforme con la anterior decisión, interpuso los recursos de reposición y apelación, lo cuales fueron resueltos negativamente, a través de las resoluciones RDP 008664 del 4 de marzo de 2015 y RDP 013566 del 9 de abril de 2015, respectivamente.

2.1.4. Normas violadas y concepto de la violación.

Como **normas vulneradas** citó los artículos 2º, 6º, 25, 29 y 125 de la Constitución Política; la Ley 32 de 1986; el Decreto 758 de 1990; el Decreto 446 de 1994 y el Acuerdo 049 de 1990.

En el **concepto de violación** explicó que la administración transgredió la normatividad en cita, comoquiera que le asiste el derecho a que se reliquide su pensión de vejez en cuantía del 75 % con inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, teniendo en cuenta lo contemplado en la Ley 32 de 1986.

2.2. Contestación de la demanda.

La **UGPP**⁶ por intermedio de apoderado se opuso a todas y cada una de las súplicas de la demanda, al estimar que los actos administrativos enjuiciados se encontraban ajustados al ordenamiento jurídico.

Lo anterior, dado que la normatividad aplicable en el asunto bajo estudio era la contenida en el Decreto 1158 de 1994 y las leyes 62

⁶ Folio 55 a 73.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020)
Demandante: German Ruiz Gutiérrez

y 33 de 1985 en virtud del inciso 3º de la Ley 100 de 1993, disposiciones que regulan el IBL de las personas beneficiarias del régimen de transición.

Afirmó que el Decreto 1158 de 1994 dispuso qué factores deberían tenerse en cuenta para la liquidación de la mesada pensional.

Por otra parte, expresó que el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 conservó del régimen anterior los conceptos de edad, tiempo de servicios y tasa de reemplazo, por lo tanto no habría lugar a acceder a las súplicas de la demanda.

Finalmente, propuso las excepciones de «prescripción», «inexistencia de la obligación», «innominada o genérica», «pago», y «compensación».

2.3. Trámite en primera instancia.

La entidad accionada el 29 de septiembre de 2016⁷ solicitó llamar en garantía al Ministerio de Defensa, puesto que no se encontraba obligada a liquidar pensiones o reconocer prestaciones sociales con fundamento en factores salariales por los cuales no se realizaron los aportes, petición que fue negada por el *a quo* mediante el auto del 14 de agosto de 2017⁸.



Inconforme con lo anterior, la parte demanda presentó recurso de apelación⁹ contra dicha decisión, el cual fue desatado desfavorablemente, a través del auto 11 de diciembre de 2018¹⁰, que la confirmó el 14 de agosto de 2017, al estimar que el Ministerio de Defensa no tenía ningún vínculo legal o contractual con la UGPP, puesto que era evidente que el demandante laboró para el INPEC, institución que se encontraba adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho según lo preceptuado en el artículo 2º del Decreto 2160 de 1992.

Ahora bien, con posteridad el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, en la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, instalada el 11 de junio de 2019¹¹, advirtió que **(i)** no existían irregularidades

⁷ Folio 102 a 107.

⁸ Folio 108 a 111

⁹ Folio 112 a 116.

¹⁰ Folio 123 a 126.

¹¹ Folios 139 a 143.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020)
Demandante: German Ruiz Gutiérrez

o vicios que invalidaran lo actuado, por lo tanto, declaró saneado el proceso; (ii) frente a las excepciones previas sostuvo que todas eran de fondo; y (iii) fijó el litigio en los siguientes términos:

«[...] consiste en determinar si procede la liquidación de la pensión vitalicia del señor Germán Ruiz Gutiérrez, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 32 de 1986 y con la inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicios prestados.»

La decisión se notificó en estrados y no se interpusieron recursos.

2.4. La sentencia apelada.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, mediante sentencia de 8 de noviembre de 2019¹² declaró probadas las excepciones de inexistencia de la obligación, pago y compensación, propuestas por la entidad demandada y en consecuencia negó las súplicas de la demanda y se abstuvo de condenar en costas a la parte vencida dentro de la litis.

Al respecto, explicó que si bien la Ley 32 de 1986 se le aplica a los miembros del INPEC los cuales tendrían derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación al cumplir 20 años de servicio continuos o discontinuos, sin tener en cuenta su edad, lo cierto era que no establecía los parámetros concretos para llevar a cabo la liquidación de dicha prestación, sino que remitía a las normas vigentes para empleados públicos nacionales.



Bajo ese contexto, destacó con la expedición de la Ley 100 de 1993 desaparecieron todos los regímenes anteriores a menos que los beneficiarios acreditaran los requisitos del régimen de transición contenido en su artículo 36, caso en el cual tendrían derecho a que sus pensiones fueran reconocidas y liquidadas de conformidad con las previsiones contenidas en la ley anterior, pero únicamente en cuanto a la edad, tiempo de servicios o semanas cotizadas y el monto de la pensión.

En torno al caso concreto, expresó que analizado el material probatorio era evidente que la UGPP reconoció al actor una pensión en aplicación de la Ley 32 de 1986, para efectos de tiempo de servicios como único requisito para el reconocimiento pensional, no obstante aclaró que la liquidación se regiría por las disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993, decisión que encontró ajustada puesto que aunque la Ley 32 de 1986 no exigía la edad, lo cierto era que para efectos de la liquidación pensional se debía dar aplicación

¹² Folios 174 a 171.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020)
Demandante: German Ruiz Gutiérrez

al régimen preceptuado en la última norma en mención.

En ese orden de ideas, concluyó no había lugar a reliquidación de la mesada pensional en los términos deprecados en la demanda, es decir, teniendo en cuenta los salarios percibidos en el último año de servicios, comoquiera que se liquidó conforme a derecho.

2.5. Recurso de apelación.

La parte accionante¹³, por conducto de apoderado judicial, interpuso recurso de apelación, al considerar que se debía reconocer la pensión de jubilación teniendo en cuenta como requisito único los 20 años de servicios y la liquidación con el 75% del promedio de todas las prestaciones devengadas en el último año de servicio, en aplicación a lo preceptuado en la Ley 32 de 1986 y los decretos 407 y 446 ambos de 1994. Por lo tanto, requirió revocar la decisión y en consecuencia acceder a las súplicas de la demanda.

2.6. Trámite en segunda instancia.

Por autos de 29 de enero de 2021¹⁴ y 20 de mayo del mismo año¹⁵, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante y se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión, al agente del ministerio público para conceptuar en segunda instancia y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, respectivamente.



El demandante, la entidad demandada y el ministerio público¹⁶ guardaron silencio.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado¹⁷ presentó intervención en la que solicitó se confirme la decisión de primera instancia, al considerar que en atención al precedente jurisprudencial fijado por el Consejo de Estado en sentencia del 28 de agosto de 2018, era evidente que el régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 excluyó el IBL y únicamente permitió incluir en la liquidación de la pensión los factores sobre los cuales se efectuó el respectivo aporte o cotización.

¹³ Folio 177 a 180

¹⁴ Folio 196.

¹⁵ Folio 208.

¹⁶ Folio 221 a 225.

¹⁷ Índice 12.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020)
Demandante: German Ruiz Gutiérrez

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

Esta Subsección es competente para conocer del asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150¹⁸ de la Ley 1437 de 2011.

3.2. Marco de análisis de la segunda instancia.

De conformidad con el artículo 328 del Código General del Proceso, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por el apelante. No obstante, en caso de que ambas partes hayan apelado la sentencia, el superior resolverá sin limitaciones.

En el asunto objeto de estudio el señor German Ruiz Gutiérrez es apelante único, por lo que la competencia de la Sala de Subsección se encuentra limitada a lo expuesto en el recurso de apelación.

3.3. Problema Jurídico.

Corresponde a la Sala de Subsección establecer ¿si el demandante le asiste o no derecho, a la reliquidación de la pensión de vejez con inclusión de todos los factores salariales que devengó en el último año de servicios, en virtud de lo preceptuado en la Ley 32 de 1986?



3.4. El régimen especial del INPEC

Conviene recordar que esta Sala de Subsección en sentencia del 12 de mayo de 2014 dentro del proceso radicado número: 5001-23-31-000-2008-00239-01(0889-13)¹⁹, se refirió al régimen pensional de los empleados del INPEC para destacar que acorde con el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 gozan de un régimen especial por actividades de alto riesgo.

Específicamente, en el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 se estableció en cabeza del Gobierno Nacional la obligación de expedir el régimen especial de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, en virtud de lo cual se expidieron los decretos 407 de 1994, y posteriormente el 2090 de 2003.

¹⁸ « El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia. [...]».

¹⁹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. C.P. Dr. Luís Rafael Vergara Quintero. Sentencia del 12 de mayo de 2014.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020)
Demandante: German Ruiz Gutiérrez

En efecto, en el artículo 17 de la Ley 797 de 2003 se confirieron facultades extraordinarias al presidente de la República, por el término de seis meses, para expedir el régimen legal de los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo.

En virtud de esas facultades se expidió el Decreto 2090 de 2003, en el cual se incluyó al personal dedicado a la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, como destinatario de las normas sobre actividades de alto riesgo.

Debe tenerse en cuenta que en el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005, como ya se había señalado en el artículo 168 del Decreto 407 de 1994, se estableció que a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional que ingresaron con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003, se les aplica el régimen establecido por la Ley 32 de 1986 de manera integral, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes.

En el artículo 96 de la Ley 32 de 1986 se señaló que los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC tienen derecho a gozar de la pensión de jubilación al cumplir veinte años de servicio, sin tener en cuenta su edad.

Respecto de los trabajadores que hacen parte de ese cuerpo, el artículo 126 del Decreto 407 de 1994 señaló que "(e)l Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional está compuesto por Oficiales, Suboficiales, Dragoneantes, Alumnos y los Bachilleres Auxiliares que presten el servicio militar en la Institución".

Pese a que en el anterior recuento quedó claro que los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC tienen derecho a la pensión al cumplir con el tiempo de servicio en los términos del artículo 96 de la Ley 32 de 1986, nada se estableció en relación con la forma de liquidar la misma, por lo que se debe tener en cuenta que en el artículo 114 ibidem se determinó que en los aspectos no previstos en la ley, se aplican las normas vigentes para los empleados públicos nacionales, lo cual fue reiterado en el artículo 184 del Decreto 407 de 1994.

De acuerdo con ese marco, debe tenerse en cuenta las disposiciones del régimen general, concretamente la Ley 4 de 1966, en cuyo artículo 4 se estableció:

«ARTÍCULO 4º. A partir de la vigencia de esta Ley, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020)
Demandante: German Ruiz Gutiérrez

de una o más entidades de Derecho Público, se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios».

Con respecto a los factores que constituyen salario para la liquidación de la pensión de jubilación de que trata la Ley 32 de 1986, esta Subsección, en sentencia del 27 de septiembre de 2018²⁰ sostuvo que serían los dispuestos en el Decreto 446 de 1994, es decir: la prima de navidad (art. 2), la prima de vacaciones (art. 3), la prima de servicios (art. 4), los pasajes y gastos de transporte (art. 7), subsidio de transporte (art. 13), subsidio de alimentación (art. 14), sobresueldo (art. 17). Por el contrario, no constituyen factor salarial: la prima de instalación y alojamiento (art. 5), la prima de capacitación (art. 6), la prima de clima (art. 8), la prima extracarcelaria (art. 11), la prima de vigilantes instructores (art. 12) y el subsidio familiar (art. 15).

De acuerdo con lo anterior, debido a que en el régimen específico del INPEC no se estableció la forma en la que se debe liquidar la pensión, esta Sala concluye que, para quienes son beneficiarios de la Ley 32 de 1986, el derecho pensional se debe liquidar con el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicios con los factores establecidos en el Decreto 446 de 1994.

Tal como quedó claro en el recuento realizado previamente, la situación de los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, que hayan ingresado antes de la entrada en vigencia del **Decreto 2090 de 2003** se rigen por lo establecido en la Ley 32 de 1986, en cuanto al tiempo de servicios para acceder a la pensión.



3.5. Caso concreto.

3.5.1 De las pruebas.

a) Edad del demandante:

- El señor Manuel German Ruiz Gutiérrez nació el 17 de marzo de 1966²¹.

b) Tiempos de servicios cotizados:

- Según formato de certificado de información laboral expedido por el INPEC el actor laboró para la entidad desde el 16 de septiembre de 1988 hasta el 31 de enero de 2014²².

²⁰ Rad. 27001-23-31-000-2011-00242-01 (1344-2014). Demandante: José Arcenio Moreno. Demandados: Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y Ministerio de la Protección Social.

²¹ Información que se extrae de la cédula de ciudadanía. Ver folio 43 CD.

²²Folio 2.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020)
Demandante: German Ruiz Gutiérrez

c) Factores salariales devengados:

- El coordinador del grupo de tesorería del INPEC certificó que el accionante entre el **01 de enero de 1994 al 31 de diciembre al 31 de enero de 2014** percibió los emolumentos salariales de: prima de riesgo, subsidio de alimentación, subsidio de unidad familiar, auxilio de transporte, bonificación por recreación, prima de vacaciones, prima de navidad, prima de servicios y prima capa. dragoneante.
- Según el formato de certificado de salarios mes a mes para la liquidación de pensiones expedido el 8 de mayo de 2015²³, el actor cotizó al sistema la asignación básica remuneración por trabajo dominical o festivo y la remuneración por servicios prestados.

d) De los actos administrativos

- Por medio de la **Resolución No. 15641 del 28 de septiembre de 2010**²⁴ Cajanal hoy UGPP reconoció a favor del accionante una pensión de vejez con un monto del 75 % de promedio de lo devengado en los últimos 10 años, condicionada al retiro definitivo del servicio por las siguientes consideraciones:

«[...]

Que el señor RUIZ GUTIERREZ GERMAN identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.365.026 de USME, mediante escrito presentado el 26 de febrero de 2009, solicita el reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia por vejez [...].

De conformidad con la normatividad anteriormente transcrita y toda vez que el interesado había ingresado al servicio del INPEC antes de la vigencia del Decreto 2090 de 2003, le son aplicables las siguientes normas:

El artículo 96 de la Ley 32 de 1986, establece:

[...]

Que de acuerdo a lo anterior se puede establecer que el interesado cuenta con más de (20) veinte años de servicio al INPEC, lo cual lo hace acreedor del reconocimiento de una pensión de jubilación de conformidad con lo indicado en la ley 32 de 1986, la cual preceptúa el derecho a gozar de una pensión a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria nacional al cumplir los veinte años de servicio, sin tener en cuenta la edad. Que el peticionario aportó para la pensión los siguientes tiempos:

Que laboró un total de: 7305 días, 1043 semanas.

Que nació el 17 de marzo de 1966 y cuenta con 44 años de edad.

Que el último cargo desempeñado por el peticionario fue el de DRAGONEANTE en el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC).

Que adquirió el status jurídico el 16 de septiembre de 2008.

²³ Folio 4 a 14.

²⁴ Ver folio 43 CD.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020)
Demandante: German Ruiz Gutiérrez

FACTORES	I.P.C	PROMEDIO MENSUAL	PROMEDIO ACTUAL (IPC)	PROPORCION POR AÑO »
1999 ASIGNACION BASICA	9.23			\$ 371.345.00
BONIFICACION SERVIC.PRES				\$ 15.472.96
[...]				
2008 ASIGNACION BASICA	7.67			\$ 775102.00
BONIFICACION SERVIC.PRES				\$ 32295.92

				\$ 807397.92

Efectiva a partir del 01 de enero de 2009, condicionada a demostrar retiro definitivo del servicio para el disfrute de esta pensión.

Son disposiciones aplicables: Ley 32 de 1986 Artículo 96, Ley 100 de 1993, Decreto 1158 de 1994, Decreto 2090 de 2003 y Decreto 01 de 1984.

R E U E L V E

ARTICULO PRIMERO: Reconocer y ordenar el pago a favor del señor RUIZ GUTIERREZ GERMAN ya identificado de una pensión mensual vitalicia por vejez, en cuantía de (\$597.745,19) QUINIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS CON 19/100 M/CTE, efectiva a partir del 01 de enero de 2009. E l peticionario debe demostrar retiro definitivo del servicio en los términos previstos por la Ley, para el disfrute de esta pensión.» Resaltado y subrayado de la Sala.

- A través de la **Resolución PAP No. 044058 del 15 de marzo de 2011**²⁵ resolvió recurso de reposición y en consecuencia dispuso lo siguiente:

«Son disposiciones aplicables: Artículo 96 de la Ley 32 de 1986, Ley 100/93, Dcto 1158/94, Decreto 2090/2003 y Dcto 01/84.

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: Modificar los artículos primero y cuarto de la Resolución No. PAP015641 del 28 de septiembre de 2010, los cuales quedarán así:

ARTICULO PRIMERO: Reconocer y ordenar el pago de una pensión mensual vitalicia por vejez a favor del señor GERMAN RUIZ GUTIERREZ ya identificado, elevando la cuantía de la misma a la suma de (\$896,201.05) OCHOCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS UN PESOS CON 05/100 M/CTE., efectiva a partir del 01 de enero de 2009. El peticionario debe demostrar retiro definitivo del servicio en los términos previstos por la Ley, para el disfrute de esta pensión. [...].»

- Mediante la **Resolución UGM 36260 del 1º de marzo de 2012**²⁶ la entidad accionada reliquidó nuevamente la mesada pensional del actor, por lo tanto elevó la cuantía a \$1.050.120 M/Cte.
- Por intermedio de la Resolución **RDP 001916 del 20 de enero de 2015**²⁷ la UGPP ordenó reliquidar la pensión de vejez del demandante por las siguientes consideraciones:

²⁵ Ver folio 43 CD.

²⁶ Información que se extra de la Resolución RDP 001916 del 20 de enero de 2015.

²⁷ Folio 32 a 34.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020)
Demandante: German Ruiz Gutiérrez

«Que conforme lo anterior, el interesado acredita un total de 9,135 días laborados, correspondientes a 1,305 semanas.

Que nació el 17 de marzo de 1966 y actualmente cuenta con 48 años de edad.

Que el peticionario (a) adquirió el status de pensionado(a) el día 16 de septiembre de 2008.

Que la liquidación de la pensión se conformara por un 75.00% sobre un Ingreso Base de Liquidación conformado por el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado o aportado el interesado entre 1 de febrero de 2013 y el 30 de enero de 2014.

Que de conformidad con lo anterior, se efectúa la siguiente liquidación:

Año	factor	valor acumulado	valor IBL	valor IBL actualizado
2013	Asignación básica mes	15,870,349.00	15,870,349.00	15,870,349.00
2013	auxilio alimentación	554,304.00	508,112.00	508,112.00
2013	auxilio de transporte	846,000.00	775,500.00	775,500.00
2013	bonificación servicios prestados	476,932.00	476,932.00	476,932.00
2013	prima de navidad	1,804,648.00	1,654,261.00	1,654,261.00
2013	prima de servicios	799,598.00	333,166.00	333,166.00
2013	prima vacaciones	1,665,828.00	1,665,828.00	1,665,828.00
2014	asignación básicamente mes	1,711,050.00	1,711,050.00	1,711,050.00
2014	auxilio de alimentación	47,551.00	47,551.00	47,551.00
2014	auxilio transporte	72,000.00	72,000.00	72,000.00
2014	prima de navidad	154,133.00	154,133.00	154,133.00
2014	prima servicios	479,646.00	479,646.00	479,646.00

[...]

Efectiva a partir del 1 de febrero de 2014.

Que el peticionario allegó nuevos tiempos de servicio, por lo cual es procedente realizar la reliquidación de la pensión de vejez.

La liquidación se realizó el nuevo certificado de factores salariales aportado por el interesado, expedido por el INPEC, de fechas 11 y 19 de agosto de 2014.

[...]

Que de conformidad con dicha norma, es del caso aclararle al peticionario que él se encuentra inmerso en el régimen especial del cual gozan los empleados del INPEC, el cual se encuentra establecida en la Ley 32 de 1986, y los factores salariales para efectuar la liquidación son los establecidos taxativamente en el Decreto 1045 de 1978, dentro de los cuales no se encuentra establecido como factor salarial la prima de riesgo, la bonificación por recreación, el subsidio familiar, prima de capacitación y sueldo de vacaciones, razón por la cual no se tuvieron en cuenta para la reliquidación de la prestación dichos factores.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO Reliquidar el pago de una pensión de VEJEZ a favor del (a) señor (a) RUIZ GUTIÉRREZ GERMAN, ya identificado (a), en cuantía de \$1,484,283 (UN MILLÓN CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS M/CTE), efectiva a partir del 1 de febrero de 2014.

ARTÍCULO SEGUNDO: El Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional pagará al interesado (a) las diferencias que resultaren de aplicar el artículo anterior y la(s) Resolución(es) No(s). 15641 del 28 de septiembre de 2010, Resolución PAP No. 044058 de fecha 15 de marzo de 2011, Resolución UGM 36260 del 01 de marzo de 2012 teniendo especial cuidado en deducir lo cancelado por vía ejecutiva o administrativa, con los reajustes correspondientes, previas las deducciones ordenadas por la ley, con observancia del turno respectivo.»





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020)
Demandante: German Ruiz Gutiérrez

- La anterior decisión fue confirmada por las resoluciones **RDP 008664 del 4 de marzo de 2015²⁸** y **RDP 013566 del 9 de abril de 2015²⁹**, por medio de las cuales se resolvió los recursos de reposición y apelación respectivamente.

3.4.2 Del análisis de la Sala

Analizado el acervo probatorio se encuentra acreditado que el señor German Ruiz Gutiérrez se vinculó al INPEC el 16 de septiembre de 1988, es decir, que ingresó con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 2090 de 2003.

Asimismo, quedó demostrado que para la entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003, esto es, el 28 de julio de 2003, el demandante cumplía con las 500 semanas de cotización exigidas por el artículo 6º de la norma en mención, pues según los certificados de tiempo laborado para esa fecha sumaba más de 14 años de servicio al INPEC³⁰.

Es menester señalar que el *a quo* en la decisión objeto de censura dispuso que la liquidación de la mesada pensional se registraría por la Ley 100 de 1993.

No obstante, en un asunto similar al que se discute, la Subsección, en sentencia del 2 de junio de 2022³¹, precisó lo siguiente:

«al señor Héctor Tapiero Huelgos no le eran aplicables los requisitos y condiciones propias del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, a fin de verificar la normativa aplicable para el reconocimiento de su pensión de jubilación, pues debido a su labor como dragoneante del INPEC, la cual implicaba actividades de alto riesgo, el marco jurídico transicional que en realidad gobernaba su situación, era el consagrado en el artículo 168 del Decreto 407 de 1994 y posteriormente el previsto en el artículo 6.º del Decreto 2090 de 2003.

Ahora, debido a que el demandado acreditó el cumplimiento de las exigencias propias de la transición contemplada en las últimas dos normas referidas, se colige que aquel había adquirido el derecho a que su prestación fuera reconocida con base en los postulados del artículo 96 de la Ley 32 de 1986, tal como se determinó por parte de

²⁸ Folio 26 a 29.

²⁹ Folio 22 a 24.

³⁰ Folio 2.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 2 de junio de 2022, expediente 4215-2021, magistrado ponente: William Hernández Gómez.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020)
Demandante: German Ruiz Gutiérrez

la entidad demandante en los actos administrativos reprochados, razón por la cual estos deben entenderse ajustados a la ley respecto de los argumentos de anulación esgrimidos en esta causa judicial, y por lo tanto, tendrán que permanecer en el tránsito jurídico.»

En esa medida, como se dispuso en el marco normativo y en la sentencia de la referencia, al actor le asiste el derecho a que su pensión de jubilación le sea reconocida con aplicación del régimen especial previsto en los artículos 96 de la Ley 32 de 1986 y 168 del Decreto 407 de 1994, dado que es beneficiario del régimen de transición, pues se itera que ingresó a la institución el 16 de diciembre de 1988.

Con relación a los factores que constituyen salario para la liquidación de la pensión de jubilación de que trata la Ley 32 de 1986, esta Subsección, en sentencia del 27 de septiembre de 2018³² sostuvo que serían los dispuestos en el Decreto 446 de 1994, es decir, la prima de navidad, la prima de vacaciones, la prima de servicios, los pasajes y gastos de transporte, subsidio de transporte, subsidio de alimentación, sobresueldo.

Ahora, según certificado por el coordinador del Grupo de Tesorería del INPEC el actor devengó entre el 1º de enero de 1994 al 31 de enero de 2014 los emolumentos salariales de prima de riesgo, subsidio de alimentación, subsidio de unidad familiar, auxilio de transporte, bonificación de recreación, prima de vacaciones, prima de navidad, prima de servicio y prima capa. drago.



No obstante, si bien la bonificación por recreación está incluida en el párrafo 1º del artículo 3 del Decreto 446 de 1994 y no se le restó el carácter salarial como sí se hizo con otros factores; lo cierto es que, dicho emolumento fue modificado por decretos posteriores por medio de los cuales sí se le restó ese carácter salarial, por lo tanto no podrá incluirse para la reliquidación pensional.

Es de advertir que a pesar de haber devengado la prima de alto riesgo una vez revisado el formato de certificación de salarios mes a mes para la liquidación de pensiones se tiene que no se hicieron los aportes, por lo tanto no era factible su inclusión, ello, en virtud de lo preceptuado en el párrafo 5º del Acto Legislativo 01 de 2005³³.

³² Rad. 27001-23-31-000-2011-00242-01 (1344-2014). Demandante: José Arcenio Moreno. Demandados: Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y Ministerio de la Protección Social.

³³ **Parágrafo transitorio 5º.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2090 de 2003, a partir de la entrada en



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020)
Demandante: German Ruiz Gutiérrez

Bajo ese contexto, observa la Sala que la Resolución RDP 001916 del 20 de enero de 2015 reliquidó la mesada pensional teniendo en cuenta lo devengado en el último año de servicios y con inclusión de la asignación básica, la bonificación por servicios prestados, auxilio alimentación, auxilio de transporte, prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones, decisión que fue a su vez confirmada por la entidad accionada a través de las resoluciones RDP 008664 del 4 de marzo de 2015 y RDP 013566 del 9 de abril de 2015, respectivamente, lo cual se ajusta a los factores salariales de que trata el Decreto 446 de 1996, tal como se indicó previamente.

Así las cosas, considera la Sala que la reliquidación efectuada por la entidad accionada se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, razón por la cual se confirmará la decisión de primera instancia que negó las súplicas de la demanda, pero por las razones expuestas en el presente proveído.

3.6. De la condena en costas en segunda instancia.

En atención con lo señalado en recientes providencias de esta Subsección³⁴ y al criterio objetivo valorativo de causación de costas procesales, previsto en el artículo 188 del CPACA no se condenará en costas de segunda instancia a la parte demandada, pues si bien se cumple lo previsto en el numeral 4º. del artículo 365 del Código General del Proceso, es decir, que se confirmará la decisión recurrida, lo cierto es que no se demostró su causación, toda vez que no intervino la parte accionada, pues no presentó alegatos de conclusión en esta instancia.



En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR de la sentencia del 8 de noviembre de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección

vigencia de este último decreto, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes.

³⁴ Ver, entre otras, la sentencia de 14 de julio de 2016, radicado 2013-00270-03 (3869-2014).



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020)
Demandante: German Ruiz Gutiérrez

Segunda, Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda interpuesta por el señor Germán Ruiz Gutiérrez en contra de la Unidad Administradora Especial de Gestión Pensional Parafiscales de la Protección Social UGPP, por las consideraciones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO: SIN CONDENAS en costas de segunda instancia.

TERCERO: Ejecutoriada esta decisión, devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones pertinentes en el programa «SAMAI».

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de primero (1º) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Consejero de Estado

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ **RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**
Consejero de Estado Consejero de Estado



La anterior providencia ha sido firmada electrónicamente y se encuentra visible en su respectivo expediente digital, el cual esta disponible en el **Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – SAMAI**, al que puede acceder escaneando el código QR visible en este documento o visitando la página web <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>