



## JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, veintinueve (29) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

<b>RADICADO</b>	<b>73001-33-33-006-2021-00193-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>MARIA DIGNA PERDOMO TRUJILLO</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>SENTENCIA-NIEGA RELIQUIDACIÓN PENSIÓN</b>

### I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 179 y 187 del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el presente proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió MARIA DIGNA PERDOMO TRUJILLO en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.

#### 1. PRETENSIONES

1.1.1 Que se declare la nulidad de la resolución RDP007543 del 07 de marzo de 2019, a través de la cual se negó la reliquidación de una pensión de jubilación, y RDP017443 del 10 de junio de 2019, por la cual se resuelve un recurso de apelación, confirmando en todas y cada de sus partes la resolución RDP 007543 de 2019.

1.2 Que se declare que la accionada solo podrá realizar descuentos por aportes sobre los nuevos factores que se reliquidará la pensión de jubilación, desde los últimos cinco (5) años anteriores a la fecha de retiro del INPEC, conforme lo establece el artículo 817 del Estatuto Tributario.

1.3 Que como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la U.A.E DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, reliquidar la pensión de jubilación de la demandante, con el 75% del promedio de todos los factores salariales devengados en el último año de servicio de conformidad con lo dispuesto en el decreto 1045 de 1978, esto es, “*asignación básica, sobresueldo, bonificación por servicios prestados, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios, prima de riesgo, subsidio de alimentación, subsidio por unidad familiar del 7% pagado por el INPEC, auxilio de transporte*”, efectiva desde el 02 de febrero de 2018, ordenado aplicar los reajustes del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, artículos 48 y 53 constitucionales, sentencia SU 1073 de 2012

1.4 Que se condene a la demandada a que de cumplimiento a la sentencia, en los términos establecidos en el artículo 192 y siguientes de la Ley 1437 de 2011

1.4 Que se condene a la accionada en costas y agencias en derecho.

## 2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los hechos que son susceptibles de sintetizar así:

2.1. La accionante prestó sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, desempeñado el cargo de Dragoneante, por más de 35 años - del 18 de diciembre de 1981 al 1 de febrero de 2018.

2.2 Que mediante Resolución No.46180 del 11 de septiembre de 2006, la extinta CAJANAL, recoció pensión de jubilación a la demandante, sin embargo, a pesar de reconocer que era beneficiaria del régimen especial de pensiones consagrado en el decreto 407 de 1994 y, ley 32 de 1986, le liquidó la prestación con fundamento en el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, incluyendo solo 3 factores, lo cual arrojó un quantum de \$697.275.62.

2.3 Que el 20 de noviembre de 2017, el INPEC aceptó la renuncia presentada por la accionante a partir del 1 de febrero de 2018.

2.4 Que mediante Resolución PAP 032426 del 30 de diciembre de 2010, la extinta CAJANAL reliquidó la prestación pensional de la demandante, quedando la misma en \$991.927.20

2.5 Que con el fin de obtener el reajuste de la mesada pensional vía administrativa, se hicieron las respectivas reclamaciones, las cuales fueron resueltas a través de los siguientes actos administrativos RDP007543 del 07 de marzo de 2019, y., RDP 017443 del 10 de junio de 2019, despachando negativamente lo solicitado.

2.6 Que la demandante es beneficiaria del régimen de transición establecido en el párrafo transitorio quinto del acto legislativo 01 de 2005, la Ley 32 de 1986, el decreto 2090 de 2003, decreto 1950 de 2005 y, artículo 45 del decreto 1045 de 1978, empero, al liquidar la prestación no le tuvieron en cuenta que por el régimen especial debían incluir los factores salariales enlistados en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.

2.7 Que el INPEC mediante Circular No.00027 del 12 de junio de 2013, ordenó el pago y los descuentos retroactivos de los aportes por los salarios y demás prestaciones legales percibidas por el empleado público desde el año 1994, para el correspondiente pago de la cotización de todos los factores salariales devengados por los funcionarios del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria, beneficiarios del contenido normativo del párrafo transitorio quinto del acto legislativo 01 de 2005, decretos 1950 de 2005, 2090 de 2003, decreto ley 407 de 1994, decreto 1835 de 1994, por manera que acredita que efectuó cotizaciones respecto los factores salariales que solicita su inclusión.

### 3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

#### 3.1 U.A.E. de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP<sup>1</sup>

El apoderado de la accionada al contestar la demanda, manifestó su oposición a todas y cada una de las pretensiones, en tanto, considera que los actos administrativos demandados se ajustan a la normatividad legal vigente, razón por la que considera que no le asiste el derecho que reclama la demandante.

Señaló que si bien es cierto la vinculación de la demandante se dio con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003, y por tanto, le son aplicables las previsiones contenidas en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986, también lo es que no contemplan la forma de integrar el Ingreso base de liquidación, de modo que se deben remitir a lo señalado en la norma general, es decir, el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 y su decreto reglamentario 1158 de 1994.

Indicó que de acuerdo con la Jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en materia de reliquidación pensión, y los supuestos fácticos del presente asunto, la demandante no tiene derecho a la reliquidación pensional que reclama; ello, por cuanto el ingreso base de liquidación de los beneficiarios del régimen de transición se conforma en los términos del artículo 21 e inciso 3 del artículo 36 de la ley 100 de 1993, esto es, con el promedio de lo cotizado durante los 10 años anteriores al reconocimiento pensional o lo que le hiciera falta, incluyendo únicamente los factores sobre los cuales hayan realizado aportes. Aspecto que destaca es aplicable incluso a los regímenes especiales.

En lo que respecta a la inclusión del factor salarial prima de riesgo y el subsidio de unión salarial, señaló que en virtud de lo dispuesto en el Decreto 2741 de 2002, Decreto 3567 del 2003 y, Decreto 446 de 1994, no constituyen factor salarial, aspecto que fue reseñado en la certificación expedida por la Tesorería General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelaria – INPEC.

En tales condiciones, consideró no existen elementos para acceder a lo pretendido, razón por la que solicita se despachen negativamente las pretensiones.

Propuso como excepciones las de *“Inexistencia de la obligación, ausencia de vicios en el acto administrativo demandado, prescripción, innominada y/o genérica y, buena fe”*.

#### 3.2 Administradora Colombiana de Pensiones “COLPENSIONES”<sup>2</sup>

El apoderado de COLPENSIONES manifiesta su oposición a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, por cuanto considera carecen de fundamentos jurídicos y fácticos que la haga prosperar.

<sup>1</sup> Archivo 017, pág. 23-33, del expediente electrónico

<sup>2</sup> Archivo 029 del expediente electrónico

Afirmó que la pensión de vejez de la accionante se reconoció en los términos de la ley 32 de 1986, razón por la cual es improcedente reliquidar la misma, incluyendo los factores salariales devengados en el último año de servicio.

Explicó que no es posible calcular el Ingreso Base de Liquidación como lo solicita la parte actora, por cuanto este se conforma con los ingresos recibidos por el afiliado que hayan servido de base para calcular las cotizaciones al sistema general de pensiones.

Adicionalmente, sostiene que en la sentencia SU 230 de 2015, la Corte Constitucional ratificó su postura respecto la aplicación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, al establecer que el Ingreso Base de Liquidación no es un aspecto de la transición, de modo que para establecer el monto pensional deben aplicarse las reglas contenidas en el régimen general con independencia del régimen especial al que pertenezca.

De igual manera, aduce el apoderado, que la parte actora alega la ilegalidad de los actos demandados y solicita su nulidad, empero, omitió atender la carga de probar los supuestos de hecho y de derecho en que funda sus pedimentos, de modo, que sus pretensiones están llamadas al fracaso.

Consideró relevante mencionar que su vinculación obedece a que COLPENSIONES tiene a su cargo el pago de una cuota parte pensional, la cual se vería afectada en caso de que condenarán a la UGPP a acrecer la pensión de vejez de la demandante, en virtud a ello, solicitó se rechacen las pretensiones de la demanda por carencia de fundamento legal, jurisprudencial y fáctico.

Formuló como excepciones las de “*inexistencia de la obligación para Colpensiones, prescripción genérica, buena fe y genérica*”

#### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **4.1 Demandante <sup>3</sup>**

El apoderado de la parte actora solicita acceder a las pretensiones, y en consecuencia se reliquide la prestación pensional del actor incluyendo todos los factores salariales establecidos en el artículo 45 del decreto 1045 de 1978 devengados en el último año de servicio.

Argumentó que, se encuentra acreditado que la demandante prestó sus servicios al INPEC, por tanto, debe aplicársele el régimen prestacional dispuesto en la Ley 32 de 1986, y, para efectos de liquidar la pensión el artículo 114 dispone que se deben aplicar las normas vigentes para los empleados públicos, a decir, Ley 4ª de 1966, decreto 1045 de 1978, y 1302 de 1978.

Precisó que la demandante ingresó a prestar sus servicios en el cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional, el 18 de diciembre de 1981, antes de la entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003, consolidando su derecho

---

<sup>3</sup> Archivo050 Expediente Electronico

conforme el artículo 168 del Decreto ley 407 de 1994, el cual praa efecto de reconocimiento y pago de la pensión remite a la Ley 132 de 1986 y para liquidación (artículo 114), al artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.

Argumentó que en el súb judice son inaplicables las sentencias C – 258 de 2013, SU 230 de 2015 y la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado el 28 de agosto de 2018, debido a que los empleados del Cuerpo de Custodia y Vigilancia de INPEC no se encuentran inmersos en el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, pues, de acuerdo con el artículo 140 de la Ley 100 de 1993, las actividades de alto riesgo tienen regulación especial, excepción que también se encuentra contemplada en el inciso 2 del artículo 1 de la ley 33 de 1985.

Sostuvo que las pruebas que militan en el expediente dan cuenta que, la accionante pertenecía al cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria del INPEC, por tanto, debe aplicársele el régimen establecido en el Ley 32 de 1986, y, liquidar su pensión con el 75% del promedio mensual de los factores salariales establecidos en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, devengados en el el último año de servicio, esto es, asignación básica (sueldo y sobresueldo), bonificación por servicios prestados, prima de vacaciones, prima de navidad, subsidio de alimentación, auxilio de transporte, prima de servicios, prima de riesgo y prima de clima, con efectos fiscales a partir del 02 de febrero de 2018, con la aplicación de los reajustes del artículo 14 de la ley 100 de 1993.

## **4.2 Parte Demandada**

### **4.2.1 Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones<sup>4</sup>**

El apoderado del extremo pasivo reiteró sus argumentos de defensa, particularmente, la circular 15 de 2015, en la cual se determinaron los lineamientos a seguir al momento de estudiar una pensión de vejez para el régimen especial del INPEC, en atención a ello, precisó que ante el vacío normativo de la ley 32 de 1986, acogen la sentencia SU 230 de 2015, que fija las reglas para determinar en el régimen general el ingreso base de liquidación, providencia que es aplicable a todos los regímenes incluyendo el especial.

Solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda.

### **4.2.2 U.A.E de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP<sup>5</sup>**

Además de reiterar lo expuesto en la contestación de la demanda, solicitó se nieguen las pretensiones de la misma, ello, por cuanto considera que la pensión de jubilación se reconoció conforme al régimen especial de alto riesgo, y el ingreso base de liquidación se calculó de acuerdo con los parámetros señalados en la Circular 15 de 2015 de Colpensiones; sentencia de unificación del 28 de agosto de

---

<sup>4</sup> Archivo051 del Expediente electrónico

<sup>5</sup> Archivo53 expediente electrónico

2018, y los pronunciamientos de la Corte Constitucional en las providencias C – 258 de 2013; SU 230 de 2015; SU 427 de 2016; SU 395 de 2017, y SU 28 de 2018

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO**

### **5. Problema Jurídico planteado**

Procede el despacho a determinar si, ¿ es procedente declarar la nulidad de los actos administrativos acusados, resoluciones números RDP 007543 del 7 de marzo de 2019 y RDP 017443 del 10 de junio de 2019, por medio de las cuales se negó la reliquidación de la pensión de jubilación de la señora María Digna Perdomo Trujillo por cuanto se debió haber aplicado la normatividad constitucional y legal que regula el régimen especial de pensiones de alto riesgo previsto en el parágrafo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2005, el Decreto 2090 de 2003, la Ley 32 de 1986, el Decreto 407 de 1994, y por lo tanto tener en cuenta para su liquidación el 75% del promedio mensual de todos los factores salariales devengados durante su último año de servicio, conforme al artículo 45 del decreto 1045 de 1978, o si por el contrario deben negarse las pretensiones de la demanda, como quiera que la pensión está reconocida conforme la ley 100 de 1993 y la jurisprudencia del Consejo de Estado en lo que tiene que ver con la liquidación de éste tipo de prestaciones periódicas?

### **6. Tesis que resuelven el problema jurídico planteado**

#### **6.1 Tesis de la parte accionante**

Debe accederse a las pretensiones por cuanto la entidad accionada desconoció el régimen especial previsto en los artículos 8, 115 y 117 del decreto ley 407 de 1994, que regula el régimen de personal de los empleados públicos del INPEC, pues, aplicó en forma indebida la Ley 100 de 1993 y el decreto 1158 de 1994, razones por las cuales debe reliquidarse la pensión teniendo en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicio en un 75%.

#### **6.2 Tesis de las accionadas**

Solicitan se nieguen las pretensiones de la demanda, por cuanto los actos enjuiciados gozan de presunción de legalidad, pues la prestación se reconoció en los términos de la Ley 32 de 1986, empero, el ingreso base de liquidación se calculó conforme lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia SU 230 de 2015, es decir, aplicando lo dispuesto en el artículo 21 e inciso 3º del artículo 36 de la ley 100 de 1993.

#### **6.3 Tesis del despacho**

Considera el despacho que en el presente caso deben negarse las pretensiones de la demanda, pues en aplicación de lo dispuesto por la jurisprudencia del Consejo de Estado si bien la demandante pertenece al Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC, con vinculación anterior a la entrada en vigencia del Decreto 407 de 1994 y por lo tanto con régimen aplicable para pensión Ley 32 de 1986, la base para liquidar

la pensión corresponde al 75% de los factores salariales sobre los que hizo cotizaciones durante los últimos diez (10) años de servicios, conforme lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con el decreto 1158 de 1994, norma aplicable a los empleados públicos nacionales para el momento en que la actora adquirió el status pensional (18 de diciembre de 2001).

## 7. MARCO JURÍDICO

### 7.1. Del reconocimiento y liquidación de la pensión en el régimen especial de los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC

De acuerdo con el artículo 2º de la Ley 32 de 1986<sup>6</sup>, el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional es un organismo armado, de carácter civil y permanente al servicio del Ministerio de Justicia e integrado por personal uniformado, sus miembros pertenecerán a la Carrera Penitenciaria de que trata el artículo 100 del Decreto 1817 de 1964 y no podrán elegir o ser elegidos para corporaciones políticas ni participar en organizaciones u actividades de índole partidista.

En lo que atañe al reconocimiento del derecho a la pensión el artículo 96, señaló que 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.

En cuanto a los factores que integran el Ingreso Base de Liquidación se advierte que la citada disposición no precisó cuales ingresos laborales lo conformarían, sin embargo, el artículo 114 ibidem facultó para que en los aspectos no previstos en dicha ley o en sus decretos reglamentarios, a los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional se les aplicarán las normas vigentes para los empleados públicos nacionales.

Posteriormente, en virtud de las facultades extraordinarias conferidas en la Ley 65 de 1993<sup>7</sup>, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 407 de 1994<sup>8</sup> que, en relación con la pensión de jubilación de los Servidores del Cuerpo de vigilancia y Custodia Penitenciaria y Carcelaria en el artículo 168 (derogado por el Decreto 2090 de 2003) señalaba:

*“PENSION DE JUBILACION. 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*

<sup>6</sup> “Por la cual se adopta el Estatuto Orgánico del Cuerpo de Custodia y Vigilancia”

<sup>7</sup> Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.

<sup>8</sup> “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.”

*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 regirá por las normas establecidas en la Ley 100 de 1993”.*

Del texto de la norma citada en precedencia se desprende que, con el fin de garantizar derechos y garantías de los servidores del Cuerpo de Custodia y Vigilancia se dispuso que aquellos servidores que a la fecha de expedición del decreto 407, estuvieren prestando sus servicios al INPEC tendrían derecho a gozar de una pensión de jubilación en los términos establecidos en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986, en tanto, que para aquellos que se vinculen a partir del 20 de febrero de 1994, la pensión se reconocería en los términos que disponga el gobierno al expedir la reglamentación en desarrollo del artículo 140 de la Ley 100 de 1993.

Ahora bien, del contenido de las normas citadas en precedencia, es claro que el régimen especial de los empleados del cuerpo de custodia y Vigilancia del INPEC no contempló en ninguna de sus disposiciones los factores salariales a tener en cuenta para efectos de la liquidación pensional, pues la remisión a los artículos 114 de la ley 32 de 1986 y 184 del Decreto 407 de 1994, señala que debe aplicarse el régimen vigente para los empleados públicos del orden nacional.

Bajo estos supuestos, para determinar el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación de la demandante, debe acudirse a la normatividad vigente para los empleados públicos nacionales, esto es, la ley 100 de 1993, que señala que el periodo de liquidación será el previsto en el artículo 21<sup>9</sup>, y los factores salariales los enlistados en el decreto 1158 de 1994.

En lo que respecta a la forma de liquidar el ingreso base, el Consejo de Estado, en sentencia del 03 de noviembre de 2022<sup>10</sup>, precisó que a los beneficiarios del régimen de la ley 32 de 1986, le son aplicables las normas del régimen especial en lo que tiene que ver con la edad, tiempo y monto, empero, el ingreso base de liquidación se calcula conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 y, los decretos 691 y 1158 de 1994

*“...Sobre el particular, la Sala observa que, en efecto, el señor Neftaly Sánchez Mina estuvo vinculado como funcionario del INPEC desde el 1 de agosto de 1986 hasta el 31 de octubre de 2008<sup>11</sup>. En tal virtud, para efectos del reconocimiento pensional, debía acudirse al régimen especial que regía para los empleados del Cuerpo de Custodia y Vigilancia de la Penitenciaría Nacional - INPEC, esto es, las normas consagradas en la Ley 32 de 1986. Esto, en concordancia con el artículo 168 del Decreto 407 de 1994, derogado por el artículo 11 del Decreto 2090 de 2003, que estableció que los miembros de dicho Cuerpo, que a la fecha de su entrada en vigencia se encontraran prestando sus servicios al referido Instituto, tendrían derecho a gozar de la pensión de jubilación en los términos establecidos en el artículo 96 de la citada Ley 32 de*

---

<sup>9</sup> **“ARTÍCULO 21. INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN.** *Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta ley, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si este fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.*

(...)”

<sup>10</sup>C.E. Sección Segunda, CP. César Palomino Cortés, 3 de noviembre de dos mil veintidós (2022), Rad. 76001-33-33-005-2014-01135-01, NI,2331-2020

<sup>11</sup> Según certificado laboral visible a folio 92 del expediente administrativo.

1986.

**Así, mismo, teniendo en cuenta que la Ley 32 de 1986 no contempló los factores a tener en cuenta para su liquidación, se debe atender a la remisión de los artículos 114 de la Ley 32 de 1986 y 184 del Decreto 407 de 1994, que señalan que en los aspectos no previstos en ellas, se aplicarán las normas vigentes para los empleados públicos nacionales. Entonces, como quiera que el actor adquirió su estatus pensional el 30 de julio de 2006, la norma en rigor para los empleados del orden nacional es la Ley 100 de 1993. Por tanto, en cuanto a los factores salariales es necesario acudir a los Decretos 691 de 1994 y 1158 de 1994 cuyo artículo 1, dispuso como factores salariales, los siguientes: (Resalta el despacho)**

*“ARTÍCULO 1º. El artículo 6º del Decreto 691 de 1994, quedará así:*

*"Base de cotización".*

*El salario mensual base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:*

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

*Se destaca que la Sección Segunda en sentencia de unificación de 28 de julio de 2022<sup>12</sup> estudió el ingreso base de liquidación de los beneficiarios de las pensiones especial de riesgo, en virtud de la transición prevista en el Decreto 2090 de 2003. Si bien en dicha providencia se analizó el régimen pensional del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, las consideraciones sobre el ingreso base de liquidación son vinculantes frente al régimen pensional del INPEC, regulado en la Ley 32 de 1986. Lo anterior, en tanto, en dicha provincia estableció en la regla de unificación que el ingreso base de liquidación de los servidores cobijados por el régimen de transición del Decreto 2090 de 2003 es el previsto por los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993.”*

En reciente pronunciamiento, el Tribunal Administrativo del Tolima al analizar un caso similar a este, señaló<sup>13</sup>:

*“En tercer lugar, como quiera que la Ley 32 de 1986 constituye el acto de creación del cuerpo de custodia y vigilancia en el que se desempeñan los beneficiarios de la pensión que se establece en su artículo 96, se concluye que los primeros pensionados con sustento en dicho artículo se producen cuando ya se encuentra en plena vigencia el Sistema Integral de Seguridad Social en Pensiones, instaurado a través de la Ley 100 de 1993, por lo que son las normas de esta última a las que debe dirigirse la remisión que se hace en el artículo 114 de la Ley primigenia.*

*En cuarto lugar, en el Decreto 691 de 1994, expedido para la implementación de la Ley 100 de 1993, se dispuso la incorporación de todos los servidores públicos al sistema de seguridad en pensiones previsto en esa Ley, con las salvedades aplicables a los regímenes exceptuados, estableciendo además los*

<sup>12</sup> Expediente: 25000-23-42-000-2013-02380-01 (2656-2014). Demandante: Margenys del Socorro Enríquez Erazo. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

<sup>13</sup> Sentencia del 1 de diciembre de 2022, Rad. 73001-33-33-006-2021-00070-01 interno 00251/2022, MP. Ángel Ignacio Álvarez Silva

*factores salariales base de cotización para los servidores públicos vinculados a ese sistema de pensiones, que luego fue modificado por el Decreto 1158 de 1994, y en el que se hizo la siguiente precisión:*

*ARTICULO. 5º— Actividades de alto riesgo. Los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo para su salud se entienden incorporados al sistema general de pensiones, pero les aplicarán las condiciones especiales que para cada caso se determinen.*

*En quinto y último lugar, la determinación definitiva sobre la aplicación y los destinatarios de la Ley 32 de 1986 se hizo en el Acto legislativo 01 de 2005, que modificó el Artículo 48 de la Constitución Nacional, y en el que se precisó a nivel constitucional la sujeción de todas las pensiones al Sistema General en Pensiones (regido por la Ley 100 de 1993) y la obligatoria correspondencia entre los factores salariales sobre los cuales se cotiza y los que se incluyan en la liquidación de la pensión que se obtiene con base en dichos aportes.*

***Lo anterior lleva a concluir entonces que la remisión a las normas vigentes para los empleados oficiales que se hace en el artículo 114 de la Ley 32 de 1986, en relación con los vacíos que se encuentran en esa Ley para la aplicación de su artículo 96, hace referencia específica a las normas de la Ley 100 de 1993, en cuanto a los elementos de la pensión sobre los cuales nada se dijo en dicho artículo, específicamente lo establecido en los artículos 21 y 34 de la Ley 100 de 1993. (negrillas propias)***

*Las anteriores conclusiones también descartan de plano la utilización de normas que al momento de expedición de la Ley 32 de 1986 ya no se encontraban vigentes en materia pensional, como el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978 o la utilización de periodos de determinación del IBL apelando a normas que explícitamente excluyeron su aplicación a pensiones especiales como lo hizo en su momento la ley 33 de 1985”*

En dicho pronunciamiento, la citada Corporación concluyó, que las personas vinculadas con anterioridad al 28 de julio de 2003, que desempeñan actividades de alto riesgo, les resultan aplicables las prerrogativas de edad, monto y tiempo de servicio establecidas en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986, empero, la prestación debe liquidarse con fundamento en las normas del sistema general de pensiones, esto es, el promedio de los ingresos obtenidos por el pensionado durante los últimos diez (10) años de servicios, incluyendo los factores salariales previstos en el Decreto 1158 de 1994.

## **7.2. Del régimen de transición del decreto 2090 de 2003**

Ahora bien, el 29 de enero de 2003, se expidió la Ley 797 de 2003<sup>14</sup>, que otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para “*expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y en particular para modificar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo, conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y ajustar las tasas de cotización hasta 10 puntos, siempre a cargo del empleador, con el objeto de preservar el equilibrio financiero del sistema.*”

---

<sup>14</sup> “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”

Con base en dichas atribuciones se expidió el Decreto 2090 de 2003<sup>15</sup>, que definió como actividades de alto riesgo aquellas en las que la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.

El artículo 2º enumeró las actividades que consideran de alto riesgo para la salud de trabajador, encontrando que, el numeral 7º alude a la realizada por el personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria.

En lo que atañe al régimen pensional sea lo primero indicar que, derogó el artículo 168 del Decreto 407 de 1994, y seguidamente, que el artículo 4º dispuso que, debía cumplirse con los siguientes requisitos: 1) *Haber cumplido 55 años de edad, y, 2.) Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9º de la Ley 797 de 2003.*

Adicional a ello, en el artículo 6º dispuso:

*“Artículo 6º. Régimen de transición. Quienes a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto hubieren cotizado cuando menos 500 semanas de cotización especial, tendrán derecho a que, una vez cumplido el número mínimo de semanas exigido por la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión, esta les sea reconocida en las mismas condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo.*

*Parágrafo. Para poder ejercer los derechos que se establecen en el presente decreto cuando las personas se encuentren cubiertas por el régimen de transición, deberán cumplir en adición a los requisitos especiales aquí señalados, los previstos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 18 de la Ley 797 de 2003”.*

Sobre éste régimen de transición, el Consejo de Estado, Sección Segunda, en sentencia del 02 de febrero de 2023, Consejero Ponente Rafael Francisco Suárez Vargas en el proceso con radicado **23001 23 33 000 2016 00445 01 (3423-2018)** indicó que para ser beneficiario del mismo, tal y como lo señalaba la norma, además de las 500 semanas, también debía cumplirse alguno de los requisitos exigidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es decir edad o tiempo de servicio. Sobre este punto señaló:

*“i) En relación con las 500 semanas de cotización especial a que alude la norma, esta Corporación<sup>16</sup>, en concordancia con lo señalado por la Corte Constitucional, ha señalado que la interpretación más favorable a los trabajadores «es aquella que les permite acreditar el número de semanas de cotización para mantenerse en el régimen de transición, con las semanas cotizadas en los diferentes regímenes previos donde tales cotizaciones hayan sido jurídicamente calificadas como de alto riesgo, **así tales cotizaciones no tuvieron el carácter de “especiales” al momento de entrar a regir el Decreto 2090 de 2003**». [Resaltado texto original].*

---

<sup>15</sup>“ Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”.

<sup>16</sup> Véanse entre otras, las sentencias del 12 de junio de 2014 proferida dentro del proceso 05001 23 31 000 2012 00100 01 (3287-2013), M.P. Bertha Lucía Ramírez De Páez; y del 22 de abril de 2015 proferida dentro del proceso 25000 23 25 000 2011 00807 01 (2555-13), M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

*ii) Sobre el segundo requisito, según el cual se debe atender lo dispuesto en el numeral 2.º del artículo 9 de la Ley 797 de 2003 que modificó el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, de acuerdo con la interpretación que ha realizado esta Corporación y la Corte Constitucional de la norma, el aludido requisito equivale a 1000 semanas de cotización bajo el entendido de que es condición necesaria para ser beneficiario del régimen de transición y no como un requisito para acceder al derecho pensional. Así se ha señalado<sup>17</sup>:*

“...”

*iii) En cuanto al último requisito, esto es, el cumplimiento de las condiciones reguladas en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, esta Corporación ha sostenido lo siguiente<sup>18</sup>:*

...

*En ese orden de ideas, en el hipotético caso en que en una situación concreta un trabajador se vea amparado por ambos regímenes de transición, el de la Ley 100 y el del Decreto 2090 de 2003-, lo cierto es que al existir dos normas vigentes y aplicables para una misma situación, debe prevalecer a la luz de la Constitución aquel régimen que resulte más favorable y benéfico para el trabajador involucrado, por tratarse de disposiciones pensionales”.*

*Luego entonces, por ser más favorable frente a las expectativas pensionales del demandante quien estaba próximo a cumplir con los requisitos para acceder al derecho en las condiciones descritas en el Decreto 1835 de 1994, y en virtud del principio de inescindibilidad de la norma frente a una disposición en la que se fijan requisitos de un régimen de transición de naturaleza especial y a la vez los previstos en el régimen de transición dispuesto en la Ley 100 de 1993, para la Sala la fuente que debe aplicarse en el caso particular es el inciso primero del artículo 6 del Decreto 2090 de 2003, y entender que el actor es beneficiario del régimen especial de transición por haber acreditado 500 semanas de cotización en actividades de alto riesgo al 28 de julio de 2003, fecha de entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003”*

En este orden de ideas, para ser beneficiario del régimen de transición de la Ley 2090 de 2003, los servidores del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC, vinculados anterioridad al 28 de julio de 2003, deben acreditar al menos 500 semanas de cotización en actividades señaladas como de alto riesgo y cumplir con número mínimo de semanas exigidos por la Ley.

Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1950 de 2005, que en su artículo 1º, señaló:

**“Artículo 1º.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto-ley 2090 de 2003, a partir de la entrada en 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. Con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, esto es, el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes de conformidad con el Decreto-ley 407 de 1994 en concordancia con el artículo 1º del Decreto 1835 de 1994.”

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 29 de junio de 2017, radicado 08001 23 33 000 2012 00082 01 (0391-14), M.P. César Palomino Cortés.

<sup>18</sup> éanse entre otras, las sentencias del 12 de junio de 2014 proferida dentro del proceso 05001 23 31 000 2012 00100 01 (3287-2013), M.P. Bertha Lucía Ramírez De Páez; y del 22 de abril de 2015 proferida dentro del proceso 25000 23 25 000 2011 00807 01 (2555-13), M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Y luego, el **acto legislativo 01 del 22 de julio 2005**, en su párrafo transitorio 5, reiteró:

**“Paragrafo transitorio 5.** 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 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”.

## 8. CASO CONCRETO

### 8.1. Hechos probados jurídicamente relevantes

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1. Que la señora <b>María Digna Perdomo Trujillo</b> nació el 28 de marzo de 1957.	<b>Documental:</b> Cedula de ciudadanía y Registro Civil de Nacimiento (Pág.73 del archivo 003, y pág. , 7 y, 8, archivo 16 Exp. Administrativo del expediente electrónico).
2. Que la demandante prestó sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario desde el 18 de diciembre de 1981, desempeñando el cargo de dragoneante código 5260, grado 11, en el Establecimiento Carcelario de Armero Guayabal.  <b><u>Adquirió el status de pensionada el 17 de diciembre de 2001</u></b> , fecha para la cual registraba un tiempo de cotización de 8593 días – 1227 semanas	<b>Documental:</b> Constancia expedida el 07 de marzo de 2005, por el Coordinador de Gestipón y contratación del INPEC  -Contenido del acto administrativo No. 46180 del 08 de septiembre de 2006  (Pág. 10,11, archivo 16 Exp. Administrativo, expediente electrónico).
3. Que la extinta CAJANAL EICE reconoció pensión de jubilación a la demandante, por haber adquirido el status el 17 de diciembre de 2001, en cuantía equivalente al 75% del promedio de los salarios devengado en los últimos diez años de servicios, conforme lo establecido en el artículo 36 de la Ley 100/93, entre el 01 de noviembre de 1995 y el 30 de octubre de 2005, teniendo en cuenta los factores salariales: <i>asignación básica, sobresueldo y bonificación por servicios</i> , la cual arrojó un IBL \$929.700.83 x75%= <b>697.275.62</b> . Efectiva a partir del 01 de noviembre de 2005, pero condicionada al retiro definitivo del servicio oficial.	<b>Documental:</b> Extraído de la Resolución 46180 del 8 de septiembre de 2006 <i>“por la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia por vejez”</i>  (Pág. 94 – 100 del archivo 003 DemandaYAnexos y, pág. 33-45, archivo 16 Exp. Administrativo del expediente electrónico).
4. Que la anterior decisión fue recurrida por la accionante vía recurso de reposición, y este fue despachado en forma desfavorable	<b>Documental:</b> Resolución PAP 010625 del 27 de agosto de 2010 <i>“por la cual se resuelve un recurso de reposición”</i>  (Pág.91-95, archivo 16 Exp. Administrativo, expediente electrónico).

<p>5. Que la demanante recibió pago, entre otros, por los siguientes conceptos: Reajuste bonificación por recreación, reajuste prima de riesgo, reajuste subsidio familiar 7%, prima de riesgo, subsidio unidad familiar y, bonificación por recreación.</p>	<p><b>Documental:</b> Certificación del 1 de junio de 2009, expedida por la Tesorera general del Inpec.  (Pág.64-76, archivo 16 Exp. Administrativo, expediente electrónico).</p>
<p>6. Que la extinta CAJANAL EICE a través de Resolución PAP 032426 del 30 de diciembre de 2010, reliquidó por nuevos tiempos la pensión de jubilación de la demandante, para el efecto, tuvo en cuenta el promedio de lo devengado entre el 01 de julio de 2000 y hasta el 30 de junio de 2010, y con los factores: “<i>asignación básica, bonificación por servicios prestados y sobresueldo</i>”. Lo cual arrojó un valor un IBL de \$1.322.569.60 *75%=\$991.927.20</p>	<p><b>Documental:</b> Resolución PAP 032426 del 30 de diciembre de 2010  (Pág.101-106,archivo003y016Exp. Administrativo del expediente electrónico).</p>
<p>7. Que la accionante a través de escrito radicado el 6 de septiembre de 2018 solicitó la reliquidación de la pensión de jubilación con la inclusión de nuevos tiempos y con el último año de servicios y la reliquidación de todos los factores salariales.</p>	<p><b>Documental:</b> Petición radicada el 31 de agosto de 2018  (pag. 106 – 109, archivo 003 del expediente electrónico)</p>
<p>8. Que la UGPP a través de Resolución RDP007543, accedió a reliquidar la pensión de la demandante, aplicando un 75% sobre un IBL conformado por el promedio de los salarios devengados entre el 15 de mayo de 2010 y hasta el 1 de febrero de 2018, con los factores asignación básica y bonificación por servicios prestados. Lo cual dio como resultado: IBL \$ 1.953.431*75%=\$<b>1.465.073</b>, efectiva a partir del 2 de febrero de 2018. Adicional a ello, precisó que la prestación estaría a cargo de FOPEP y COLPENSIONES (Traslado a CAJANAL)</p> <p>Por otra parte, y con fundamento en el lineamiento No. 124 de 2016, negó la reliquidación de la pensión con el último año de servicios y la inclusión de todos los factores salariales, argumentando que no están enlistados en la Ley 100 de 1993 ni en su decreto reglamentario 1158 de 1994</p>	<p><b>Documental:</b> Resolución RDP 007543 del 07 de marzo de 2019  (pag. 110 – 114, archivo 003 del expediente electrónico)</p>
<p>9. Que contra la anterior decisión, la demandante presentó recurso de apelación y su inconformidad consistió en que el citado acto administrativo presentaba error aritmético en cuanto al valor de las cotizaciones y, un error en cuanto al porcentaje de la tasa de reemplazo que no corresponde al 75% sino al 90%; y, la UGPP a través de Resolución No. RDP017443 del 10 de junio de 2019, despachó negativamente lo solicitado.</p>	<p><b>Documental:</b> Contenido de la Resolución No. RDP 017443 del 10 de junio de 2019 “<i>Por la cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la resolución 7543 del 7 de marzo de 2019</i>”  (pág. 115 – 130, archivo 003 del expediente electrónico)</p>

<p>10. Que mediante Resolución No. 004296 del 20 de noviembre de 2017, el INPEC aceptó la renuncia presentada por la señora María Digna Perdomo Trujillo, quien desempeñaba el empleo de Dragoneante código 4114 grado 11, del Establecimiento Penitenciario de Ibagué a partir del 02 de febrero de 2018.</p>	<p><b>Documental:</b> Resolución No. 04296 del 20 de noviembre de 2017.  (pág. 131, archivo 003 del expediente electrónico)</p>
<p>11. Que el director General del INPEC a través de circular 00027 del 12 de junio de 2013, impartió instrucciones sobre el régimen de transición pensional del Cuerpo al cuerpo de custodia y vigilancia.</p>	<p><b>Documental:</b> Circular 00027 del 12 de junio de 2013.  (pág. 133-136, archivo 003 del expediente electrónico)</p>
<p>12. Que la demandante percibió los siguientes emolumentos durante su vinculación laboral: asignación básica mensual, bonificación por servicios prestados, auxilio de alimentación, auxilio de transporte, prima de navidad, prima de riesgo, prima de seguridad, prima de servicio, sobresueldo y subsidio de unidad familiar. Que hasta el año 2013, el IBC estaba conformado por asignación básica, sobresueldo y bonificación por servicios, sin embargo, a partir del año 2014, para efecto de constituir el Ingreso Base de Cotización, además de los indicados, se tuvo la prima de navidad, vacaciones, auxilio de alimentación, auxilio de transporte, prima de servicios, prima de vacaciones</p>	<p><b>Documental:</b> Certificación electrónica de tiempos laborados CETIL  (archivo 045 del expediente electrónico)  -Formato salarios 3B (pág.76-92, archivo003Demanda y Anexos del expediente electrónico)</p>

De la prueba documental traída a la presente actuación, se tiene acreditado:

- Que la señora María Digna Perdomo Trujillo, nació el 28 de marzo de 1957
- Que ingresó a laborar en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el 18 de diciembre de 1981 y hasta el 01 de febrero de 2018, fecha esta última la que se retiró del servicio. <sup>19</sup>
- Que durante su vinculación desempeño actividades de Custodia y Vigilancia primero como guardián de prisiones, luego como dragonenante.
- Que adquirió el status pensional el 18 de diciembre de 2001 y por lo tanto era beneficiaria del régimen de transición del Decreto 407 de 1994.
- Que el 08 de septiembre de 2006, la extinta CAJANAL a través de Resolución No. 46180 del 8 de septiembre de 2006, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986 y, artículo 168 del Decreto 407 de 1994, reconoció a favor de la demandante la pensión vitalicia de vejez, cuya cuantía se determinó con el 75%, del promedio de lo devengado en el período 1995 – 2004 y, con base en los factores *ASIGNACIÓN BÁSICA, SOBRESUELDO y BONIFICACION POR SERVICIOS*, la

<sup>19</sup> Resolución 04296 de 2017

cual arrojó una valor de \$697.275.62, efectiva a partir del 01 de noviembre de 2005, pero condicionada al retiro del servicio oficial.

-Que a través de Resolución No. PAP 032426 del 30 de diciembre de 2010, la Caja Nacional de Previsión Social reliquidó por nuevos tiempos la pensión de vejez de la señora María Digna Perdomo, en la cual tuvo en cuenta el 75% promedio de lo devengado entre el 01 de julio de 2000 y hasta el 30 de julio de 2010, y determinó la cuantía con base la “*asignación básica, bonificación por servicios prestados y sobresueldo*”<sup>20</sup>, su valor ascendió a la suma de \$991.927.20, efectiva a partir del 01 de julio de 2010, condicionada a demostrar el retiro definitivo del servicio.

-Posteriormente, el 07 de marzo de 2019, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, a través de la Resolución No. RDP 007543, reliquida la pensión de vejez de la demandante por inclusión de nuevos tiempos – 15 de mayo de 2010 al 1 de febrero de 2018, con el 75% del promedio de lo devengado (asignación básica, bonificación por servicios prestados, sobresueldos), lo cual arrojó un valor de \$1.465.073, empero, negó la solicitud de reliquidar la pensión de vejez con el último año de servicio y la inclusión de todos los factores salariales. Al respecto señaló:

*“... De conformidad con lo anterior, el interesado cuenta con más de (20) años de servicios al INPEC, lo cual 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 al cumplir los veinte años de servicio, sin tener en cuenta la edad, adquiere por lo anterior el estatus jurídico de pensionado el día que completa veinte años de servicio, es decir, 17 de diciembre de 2001, en vigencia de la Ley 100 de 1993.*

*Por otra parte, el ingreso base de liquidación para quienes se les aplica el régimen de transición tiene regulación concreta en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, determinando que si le faltan menos de 10 años para adquirir el status de pensionado a la vigencia del sistema, es el promedio de lo cotizado en el tiempo que hiciere falta, por el contrario si a la misma fecha de vigencia del sistema le faltan mas de 10 años, el ingreso base de liquidación es el contenido en el artículo 21 de la misma Ley 100 de 1993.”*

-Que la señora María Digna Perdomo, el 26 de abril de 2019, interpuso recurso de apelación en contra de la Resolución No. 7543 del 7 de marzo de 2019, el cual fue resuelto con Resolución No. RDP 017443 del 10 de junio de 2019, que confirmó en su integridad el acto administrativo recurrido.

-Que el 12 de junio de 2013, el director general del INPEC emitió la Circular 000027, por la cual ordenó efectuar descuentos y aportes pensionales del personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia que ingresó con anterioridad a la entrada en vigencia del decreto 2090 de 2003, cobijados por el régimen de transición, conforme a los factores salariales previstos en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.<sup>21</sup>

-Entre el 30 de enero de 2017 y el 1 de febrero de 2018, la señora María Digna Perdomo Trujillo devengó

<sup>20</sup> Archivo 016 Expediente Electronico

<sup>21</sup> Archivo003 del Expediente Electronico

- *Asignación básica mensual*
- *Bonificación por servicios prestados*
- *Auxilio de alimentación*
- *Auxilio de transporte*
- *Bonificación por recreación*
- *Prima de navidad*
- *Prima de riesgo*
- *Prima de seguridad*
- *Prima de servicios*
- *Prima de vacaciones*
- *Sobresueldo*
- *Subsidio unidad familiar*
- *Vacaciones.*

- Que según aparece en la certificación electrónica de tiempo laborados – CETIL, se realizaron cotizaciones por los siguientes factores:

- “- Asignación básica mensual***
- Bonificación por servicios prestados***
- Auxilio de alimentación***
- Auxilio de transporte***
- Prima de navidad***
- Prima de servicios***
- Prima de vacaciones***
- Sobresueldo”<sup>22</sup>***

Del anterior recuento probatorio, se desprende que la demandante es beneficiaria del régimen de transición del Decreto 407 de 1994, por tanto, tenía derecho a que al momento de reconocer su pensión, se le aplicara el régimen pensional establecido en la Ley 32 de 1986, tal y como en efecto lo hizo la extinta CAJANAL al momento de reconocer la prestación pensional.

Ahora bien, como quiera que la parte actora cuestiona la legalidad de los actos administrativos demandados, argumentando que en la liquidación de la prestación no debían tenerse en cuenta lo dispuesto en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, ni los factores previstos en el decreto 1158 de 1994, toda vez, que pertenecía a un régimen pensional especial por actividades de alto riesgo, y que por tanto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986, la pensión tiene que liquidarse con el 75% del promedio de todos los factores devengados en el último año de servicios, incluyendo todos aquellos enlistados en el decreto 1045 de 1978, el despacho considera:

En primer lugar, que es preciso tener en cuenta que si bien no existe sentencia de unificación frente al régimen especial del personal del INPEC, lo cierto es que la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado ha precisado que el IBL de los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición debe liquidarse con el 75% de los factores salariales sobre los que hizo cotizaciones durante los últimos diez (10) años de servicios y, debe integrarse con los factores contemplados en el Decreto 1158 de 1994.

---

<sup>22</sup> Archivo045Expediente electronico

Además, que de acuerdo con el material probatorio obrante en el plenario, tal y como se indicó en precedencia, el régimen especial de los empleados del cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC, vinculados con anterioridad a 1994, conlleva a que se aplique el régimen hasta entonces vigente, esto es, la Ley 32 de 1986 que en su artículo 96 establece que tendrán derecho a gozar de una pensión de jubilación al cumplir 20 años de servicios sin importar la edad.

Ahora bien, como quiera que dicha normativa no estableció ni determinó los factores a tener en cuenta para liquidar la prestación, en virtud a la remisión normativa de los artículos 114 de la Ley 32 de 1986 y Decreto 407 de 1994, en los aspectos no previstos allí, debe acudir a lo regulado en las normas vigentes para empleados públicos nacionales, de manera, que **la norma vigente para el momento en que la demandante adquirió el status pensional (2001) era la Ley 100 de 1993, de modo que la pensión debía ser liquidada con fundamento en el artículo 21 y, con los factores de liquidación contemplados en el artículo 1 del Decreto 1158 de 1994**, a decir:

**“ARTÍCULO 1.** El artículo 6 del Decreto 691 de 1994, quedará así:  
"Base de cotización".

*El salario mensual base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:*

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

Sobre el asunto, el Consejo de Estado<sup>23</sup>, señaló:

*“(…) 60. En el sub iudice, teniendo en cuenta lo hechos anunciados, se tiene que el actor inició labores en el INPEC el 17 de noviembre de 1987, por lo que al 28 de julio de 2003, fecha en la que entro a regir el Decreto 2090 de 2003, acreditaba 823 semanas de cotización, cumpliendo los supuestos de la norma para, en virtud del régimen de transición del mencionado decreto, obtener el derecho pensional bajo las disposiciones de la Ley 32 de 1986. 61. Así las cosas, se tiene que el ente de previsión acertó al reconocerle la pensión de jubilación al actor, por medio de la Resolución GNR 233007 del 12 de septiembre de 2013, con los requisitos de edad y tiempo, así como con la tasa pensional (75%), contenidos en la Ley 32 de 1986 y el Decreto 407 de 1994.*

*62. Dicha prestación, fue calculada sobre el promedio de lo cotizado en los 10 últimos años de servicios, con inclusión de la asignación básica, el sobresueldo y la bonificación por servicios prestados, como lo preceptúa el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 en armonía con los emolumentos establecidos en los Decretos 691 y 1158 de 1994 como ingreso base de cotización (IBC).*

*63. Así las cosas, se tiene que al accionante le fue calculada su pensión de jubilación con fundamento en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 en armonía con los emolumentos establecidos en los Decretos 691 y 1158 de 1994 como ingreso base de cotización (IBC), en atención a las reglas de interpretación*

<sup>23</sup> CE, Seccion Segunda , CP Sandra Lisset Ibarra Vélez- Radicación: 23001- 23-33-000-2016-00284-01 N° Interno: 4595-2021

*fijadas tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, establecidas en las sentencias citadas en el acápite precedente, en el sentido de que en tal inciso el legislador excluyó del régimen de transición la expectativa de las personas beneficiarias de este de obtener su pensión con el ingreso base de liquidación (IBL) que consagraba el régimen anterior al que se encontraban afiliados al entrar en vigor aquella, por lo que se someten a lo dispuesto en la mencionada norma o en el inciso 3º del artículo 36 ibídem, según corresponda, tal como lo hizo COLPENSIONES en el presente caso; lo que además guarda relación con el artículo 48 superior, en cuanto dispone que «(p)ara la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones (...).»*

En virtud de lo anterior y como quiera que la accionada reconoció la pensión con fundamento en la Ley 32 de 1986, y por virtud de la remisión normativa efectuada en la misma disposición, acudió al régimen general para conformar el ingreso base de liquidación, lo cual se encuentra ajustado a la ley y a la jurisprudencia, no hay lugar a acceder a las pretensiones de la demanda. En este punto, se itera que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los factores que conforman el Ingreso base de liquidación son los enlistados en el Decreto 1158 de 1994, los que en el caso de la señora PERDOMO TRUJILLO fueron debidamente tenidos en cuenta.

Debe precisar el despacho, que si bien se advierte que en cumplimiento a la circular 0027 de 2013, a la demandante se le hicieron descuentos a partir del año 2014, para realizar cotizaciones sobre “**auxilio de alimentación, auxilio de transporte, prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones**”, lo cierto es que no es posible tenerlos en cuenta para reliquidar la pensión, en razón a que los mismos no se encuentra contemplados como factores para tener en cuenta para liquidar la base de cotización.

## **9. RECAPITULACIÓN**

En conclusión y de acuerdo con lo señalado en precedencia se negarán las pretensiones de la demanda, como quiera que para efecto de reconocer la pensión de vejez a demandante, la accionada le aplicó el régimen dispuesto en la Ley 32 de 1986, en lo que atañe a la edad, tiempo de servicio y tasa de reemplazo, empero, ante la remisión expresa del artículo 184 del Decreto 407 de 1994, se aplicó la norma vigente para los servidores públicos de nivel nacional, esto es, la Ley 100 de 1993 y, el decreto 1158 de 1994, para efecto de calcular el IBL, quedando incólume entonces la legalidad de los actos administrativos demandados.

## **10. COSTAS**

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del C. G. P dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

De otro lado en relación con las agencias en derecho, en el presente caso se observa que pretensiones fueron despachadas desfavorablemente, razón por la cual de conformidad con con el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la demandante, **en la suma equivalente al 4% de lo pretendido.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

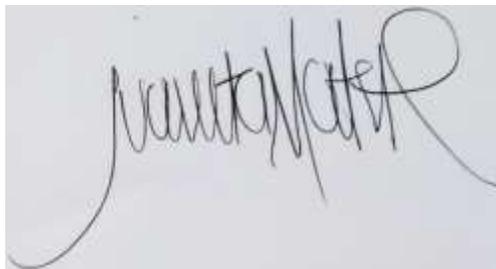
**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda de conformidad con lo dispuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas a la parte accionante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, para lo cual se fijan las agencias en derecho en suma **equivalente al 4% de lo pretendido.**

**TERCERO:** Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme los artículos 203 y 205 del C.P.A.C.A modificado por la Ley 2080 de 2021.

**CUARTO:** En firme este fallo, archívese el expediente, previas las anotaciones secretariales.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES**

**Juez**