



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA**

**Bogotá D.C., veintiocho (28) de julio de dos mil veintidós (2022)**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 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

**Temas:** Sentencia de unificación. Pensión de jubilación, régimen especial de los servidores del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

**SUJ-028-CE-S2-2022**

**ASUNTO**

1. La Sección Segunda del Consejo de Estado, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, como tribunal supremo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>1</sup>, con fundamento en los artículos 270 y 271 del CPACA y el artículo 14 numeral 2 del Reglamento del Consejo de Estado<sup>2</sup>, profiere sentencia de unificación jurisprudencial, en la que se deciden los recursos de apelación interpuestos por las partes demandante y demandada, contra la sentencia del 27 de marzo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, en la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demandante.

**ANTECEDENTES**

**La demanda<sup>3</sup>**

2. La señora Margenys del Socorro Enríquez Erazo, a través de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demandó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en adelante UGPP.

**Pretensiones<sup>4</sup>**

3. Se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Resolución RDP 021359 del 28 de diciembre de 2012, por la cual la UGPP le negó la reliquidación de la pensión de jubilación por retiro definitivo del servicio.
- Resolución RDP 012130 del 12 de marzo de 2013, que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la primera y la confirmó.

<sup>1</sup> Numeral 1 del artículo 237 de la Constitución Política.

<sup>2</sup> Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019.

<sup>3</sup> Ff. 83 a 103.

<sup>4</sup> Folios 84 a 86.



4. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, pidió que se ordene a la UGPP reliquidar la pensión de jubilación con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, del 1.º de mayo de 2010 al 30 de abril de 2011. Es decir, adicional a la asignación básica y la bonificación por servicios prestados, que se tengan en cuenta las primas de vacaciones, servicios, navidad y de riesgo.
5. Condenar a la demandada a pagar las diferencias resultantes entre la mesada reconocida y la reliquidada, así como el ajuste de valor y los intereses moratorios a que haya lugar.
6. Finalmente, pidió que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

#### **Fundamentos fácticos relevantes <sup>5</sup>**

7. La señora Margenys del Socorro Enríquez Erazo nació el 28 de abril de 1965 y laboró en el DAS desde el 20 de enero de 1989 hasta el 31 de agosto de 2011, en los cargos de detective alumno, detective agente y detective profesional.
8. El 2 de julio de 2006, la demandante solicitó ante Cajanal el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación con fundamento en el régimen especial de los detectives del DAS.
9. La pensión fue reconocida a través de la Resolución PAP 012932 del 9 de septiembre de 2010, a partir del 1.º de junio de 2009, previa demostración del retiro definitivo del servicio. La prestación se liquidó en cuantía del 75% del promedio de lo cotizado en los últimos 10 años, con inclusión de la asignación básica y la bonificación por servicios prestados.
10. El 17 de agosto de 2011, la demandante solicitó la reliquidación de la pensión con base en el 75% de todos los factores devengados en el último año de servicio.
11. Mediante Resolución UGM 035856 del 28 de febrero de 2012, Cajanal reliquidó la pensión. Para ello, modificó el período respecto del cual se calculó el ingreso base de liquidación, teniendo en cuenta los diez años anteriores a la fecha de retiro, y mantuvo las demás condiciones del reconocimiento inicial.
12. El 27 de septiembre de 2012, la demandante solicitó nuevamente el reajuste de su prestación ante la UGPP. Mediante Resolución RDP 021359 del 28 de septiembre de 2012, la entidad denegó la petición.
13. La solicitante interpuso apelación contra el anterior acto. Por medio de la Resolución RDP 012130 del 12 de marzo de 2013, la entidad resolvió el recurso, en el sentido de confirmar la decisión inicial.

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

14. Como normas vulneradas citó los artículos 13, 25, 48, 53, 58, 332 y 336 de la Constitución Política; Decreto 3135 de 1968; Decreto 1848 de 1969; Decreto 1042 de 1978; Decreto 1045 de 1978; Ley 33 de 1985; artículo 18 del Decreto 1933 de 1989; Decreto 1835 de 1994; artículos 11 y 36 de la Ley 100 de 1993 y la Ley 860 de 2003.

---

<sup>5</sup> Folios 86 a 90.



15. La parte demandante expuso que los actos demandados están viciados de nulidad, pues denegaron el derecho a la reliquidación pensional con vulneración de normas superiores. Sostuvo que la peticionaria es beneficiaria del régimen de transición previsto por el Decreto 1835 de 1994. Por esa razón, adujo que la prestación debe calcularse con el promedio de los salarios que devengó en el último año de servicios y que el ingreso base de liquidación debe estar integrado por la totalidad de factores salariales que recibió durante dicho periodo.

16. En sustento de lo anterior, indicó que, según el artículo 18 del Decreto 1933 de 1989, en la liquidación pensional se debe incluir la asignación básica, la bonificación por servicios, la prima de servicios, la prima de navidad, la prima de vacaciones y la prima de riesgo. En el mismo sentido, destacó que los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, así como la Ley 33 de 1985 prevén que la prestación equivale al 75% «del promedio de los salarios devengados por el trabajador en el último año de servicios».

17. Adicionalmente, citó apartes de la sentencia del 4 de agosto de 2010, en la cual el Consejo de Estado interpretó que la relación de emolumentos contenidos en las Leyes 33 y 62 de 1985 no es taxativa y que el mismo legislador admitió que ciertas prestaciones sociales tuvieran el carácter de factor salarial para efectos pensionales.

### CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>6</sup>

18. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, en adelante UGPP, presentó escrito de contestación, en el que se opuso a las pretensiones de la demanda. Expuso que los actos administrativos acusados se expidieron con observancia de las normas en que debieron fundarse.

19. Para el efecto, señaló que, como la señora Margenys del Socorro Enríquez Erazo consolidó su derecho a la pensión en vigencia de la Ley 100 de 1993, el ingreso base de liquidación corresponde a lo señalado por el artículo 21 *ejusdem*. Igualmente, los factores que deben integrarlo son los descritos por el Decreto 1158 de 1994. Así mismo, indicó que ni la prima de navidad ni la prima de vacaciones son factores salariales en ningún caso, por el contrario, de acuerdo con lo previsto por el artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo estos pagos no son constitutivos de salario.

20. Por otra parte, sostuvo que el Acto Legislativo 01 de 2005 dispone que «para la liquidación de pensiones sólo se tendrá en cuenta los factores sobre los cuales la persona hubiera cotizado». Por lo expuesto, aseguró que la inclusión de las primas de navidad, servicios, vacaciones y de riesgo, carece de sustento normativo, pues no se allegó prueba de las cotizaciones a pensión respecto de tales pagos.

21. Finalmente, propuso las siguientes excepciones:

- Cobro de lo no debido: Insistió en que la liquidación pensional efectuada se ajustó a derecho, de manera que no existe «ningún tipo de obligación entre las partes».
- Pago: Indicó que ya reconoció y ha venido pagando la pensión de la demandante.
- Prescripción: En su criterio, debe declararse prescrito cualquier derecho que eventualmente se hubiera podido causar en favor de la solicitante.
- Buena fe: Manifestó que la entidad actuó con el pleno convencimiento de estar obrando conforme a derecho.

<sup>6</sup> Ff. 136 a 142 C. ppal.



- Compensación: Solicitó que se compensen las sumas pagadas por concepto de mesadas pensionales o cualquier otro pago efectuado a partir del reconocimiento de la pensión.
- Innominada: Pidió que se declare probada cualquier otra excepción que se encuentre configurada.

## DECISIONES RELEVANTES EN LA AUDIENCIA INICIAL

22. A continuación, se resumen las principales decisiones adoptadas en la audiencia inicial, llevada a cabo el 27 de marzo de 2014.

### Excepciones previas (art. 180-6 CPACA)

23. En el acta se consignó lo siguiente al momento de decidir las excepciones:

«[...] pasa a pronunciarse sobre las excepciones propuestas por la parte demandada en el escrito de contestación, se propuso o se propusieron las siguientes excepciones por parte de la UGPP denominadas cobro de lo no debido, pago, buena fe y compensación. Sin embargo, las mismas se fundamentan en argumentos de defensa que atacan el fondo del asunto y se entenderán resueltas en la etapa de juzgamiento.

[...]

En relación con la excepción denominada de prescripción, la sala precisa que se someterá la misma a su análisis en el evento de que las pretensiones de la demanda se estimen procedentes, razón por la cual no es éste el momento conducente para su estudio en este momento procesal y finalmente se propone la denominada genérica o nominada, en el cual el Tribunal tan solo se pronunciará si se llegara a encontrar probada de oficio [...]» (gramática del original)

24. Se notificó la decisión en estrados y las partes no interpusieron recursos.

### Fijación del litigio (art. 180-7 CPACA)

25. El litigio se fijó en los siguientes términos:

«[...] El despacho procede a la fijación del litigio en los siguientes términos: si a la señora Margenys del Socorro Enríquez Erazo le asiste derecho o no a que la entidad demandada reliquide la pensión de jubilación de la cual es titular, incluyendo dentro de la base de liquidación la totalidad de los factores devengados en el último año de servicios, de conformidad con el régimen pensional especial que gobierna a los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. [...]»

26. Se notificó la decisión en estrados y no se presentaron recursos.

## SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

27. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, mediante sentencia de primera instancia dictada en audiencia del 27 de marzo de 2014, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

28. En síntesis, encontró demostrado que la demandante laboró como detective del DAS, desde el 1 de febrero de 1989 hasta el 30 de abril de 2011. Por esa razón, estimó que es beneficiaria del régimen de transición previsto por el artículo 4 del Decreto 1835 de 1994, pues se encontraba vinculada para su entrada en vigor, esto es, el 4 de agosto de 1994. En consecuencia, tiene derecho a que su pensión se reconozca según las disposiciones especiales anteriores a la Ley 100 de 1993,



contenidas en los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989, por ende, podía acceder a la prestación con 20 años de servicio público sin importar la edad.

29. En cuanto a la liquidación de la pensión, señaló que, como el porcentaje que se debía atender no fue regulado por las normas contentivas del régimen especial, es preciso acudir a lo ordenado por el Decreto 3135 de 1968, en el artículo 27, según el cual corresponde al 75% del promedio de los salarios devengados en el último año de servicios. Sobre los factores que deben atenderse en el cálculo de la mesada, advirtió que aquellos son los relacionados en el artículo 18 del Decreto 1933 de 1989. Sin embargo, entendió que tal listado es enunciativo y por ello es viable la inclusión de otros emolumentos que fueron devengados de manera habitual y periódica, en atención al principio de favorabilidad.

30. En consecuencia, examinadas las pruebas allegadas al expediente, observó que la demandante devengó asignación básica, bonificación por servicios, primas de navidad, de servicios, vacaciones y de riesgo, de las cuales solamente se incluyeron las dos primeras. Así las cosas, en atención a lo señalado por el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia<sup>7</sup>, estimó que se debe incluir la prima de riesgo, dado que la recibió permanente y periódicamente como contraprestación directa del servicio.

31. Por lo anterior, declaró la nulidad de las resoluciones que denegaron la reliquidación de la pensión de la demandante y ordenó reliquidar la prestación en el 75% del salario promedio mensual del último año de servicio, del 1.º de mayo de 2010 al 30 de abril de 2011, teniendo en cuenta, además de la asignación básica y bonificación por servicios ya incluidas, las primas de navidad, de servicios, de vacaciones y de riesgo, con los reajustes legales y sin perjuicio de los descuentos de aportes a pensión sobre los factores que se ordenan incluir y respecto de los cuales no se hubieran efectuado deducciones, únicamente en el porcentaje que le corresponda a la servidora.

32. Igualmente, ordenó que la reliquidación se efectúe a partir de la fecha del retiro definitivo del servicio, sin que se hubiera configurado el fenómeno de la prescripción, pues no transcurrieron 3 años a partir de que el derecho se hizo exigible hasta la presentación de la petición de reliquidación. Las sumas que se reconozcan deben ser indexadas.

33. Finalmente, consideró innecesario ordenar el reconocimiento y pago de intereses moratorios y se abstuvo de condenar en costas.

### **El recurso de apelación**

34. Inconformes con la sentencia de primera instancia, las partes presentaron recurso de apelación.

35. La **demandante**<sup>8</sup> apeló únicamente lo atinente a la pretensión de reconocimiento y pago de los intereses moratorios, que fue despachada desfavorablemente por el tribunal. Sobre el particular manifestó que, si bien las sentencias se deben cumplir en los términos del artículo 192 del CPACA, lo cierto es que es un hecho notorio que las condenas no se cumplen en el tiempo en que se ordenan y que las personas se ven sometidas a una serie de trámites administrativos que implican demoras injustificadas en la efectividad de dichas órdenes. Por lo tanto, invocó el artículo 195 del CPACA, según el cual se ordena el pago de intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva providencia, aspecto que consideró que debe ser objeto de estudio por el Consejo de Estado.

<sup>7</sup> Se sustentó en las sentencias del Consejo de Estado del 10 de noviembre de 2010, radicación interna: 568-2008 y del 1 de agosto de 2013 radicación interna: 0070-2011.

<sup>8</sup> Folio 181, minuto 48:45 CD de audiencia inicial, que reposa en el folio 183.



36. Por su parte, la **UGPP**<sup>9</sup> solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia. Argumentó que los factores salariales que deben computarse en la base de liquidación pensional son únicamente los previstos en la Ley 100 de 1993. Explicó que ello es consecuencia del Decreto 691 de 1994, que incorporó a los servidores públicos del nivel central al Régimen General de Seguridad Social.

37. En este sentido, agregó que se deben atender solamente los emolumentos taxativamente señalados por el Decreto 1158 de 1994, sobre los cuales se efectuaron los respectivos aportes, sin incluir como factores para calcular el IBL la prima de riesgo, que según el artículo 4 del Decreto 2646 de 1994, no constituye factor salarial y tampoco las primas de navidad, vacaciones o servicios, pues estas tienen carácter prestacional y no salarial.

38. Con base en lo anterior, indicó que la demandante tiene derecho a que se le respeten las condiciones de edad, tiempo de servicios y monto de las normas aplicables anteriores a la vigencia del sistema general de seguridad social; sin embargo, el valor de la mesada se liquida en el 75% del promedio de lo devengado, de conformidad con lo previsto por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y la sentencia C-168 de 1995 de la Corte Constitucional. De esta manera, se debe tener en cuenta el salario promedio que recibió en el periodo comprendido entre el «1 de abril de 1994 y el 30 de junio de 2002», en concordancia con los principios de unidad, solidaridad y sostenibilidad del sistema.

39. En suma, solicitó revocar la sentencia de primera instancia para, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

### ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

40. La **parte demandante**<sup>10</sup> sostuvo que no existe «una sola razón jurídica válida» para revocar la sentencia de primera instancia. En sustento de su afirmación, citó en extenso apartes de la sentencia de unificación jurisprudencial del 1.º de agosto de 2013 con radicación 44001-23-31-000-2008-00150-01 (0070-11). Agregó que, de acuerdo con esta providencia, los detectives del DAS, beneficiarios del régimen de transición contenido en el «Decreto 1933 de 1989», tienen derecho a que su pensión de jubilación se liquide en el 75% de todos los factores de salario que devengaron en el último año de servicios, incluida la prima de riesgo.

41. En su sentir, el anterior criterio no admite interpretación alguna, además de que resulta vinculante, al tenor de lo regulado por los artículos 10 y 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así las cosas, argumentó que, dada la similitud fáctica que existe entre su situación y la que se analizó en aquella oportunidad, el presente asunto se debe resolver de la misma forma.

42. La **UGPP**<sup>11</sup> reiteró el argumento expuesto en su recurso de apelación. En síntesis, sostuvo que, si bien la demandante está cobijada por un régimen especial, también es cierto que la liquidación de su pensión debe atender las disposiciones de la Ley 100 de 1993, tal y como lo ordena el artículo 4 del Decreto 1835 de 1994, modificado por el artículo 1 del Decreto 898 de 1996. Lo anterior, en atención a que consolidó el derecho pensional cuando ya se encontraba vigente el sistema general de seguridad social. En ese orden, la entidad atendió las exigencias de edad, tiempo de servicios y monto de los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989.

<sup>9</sup> Folios 192 a 194

<sup>10</sup> Folios 230 a 234.

<sup>11</sup> Folios 236 a 244.



43. Sin embargo, manifestó que comoquiera que el Decreto 1835 de 1994 se abstuvo de regular lo relacionado con la forma de calcular el valor de la prestación, en este aspecto se debe aplicar el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 y los factores que deben componer el ingreso base de liquidación son los taxativamente enlistados por el Decreto 1158 de 1994.

44. En este mismo sentido, invocó la interpretación que la Corte Constitucional ha impartido en torno al ingreso base de liquidación de las pensiones reconocidas en los términos del régimen de transición previsto por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Para el efecto, se remitió a las consideraciones expuestas en las sentencias C-258 de 2013; SU-230 de 2015; T-078 de 2014 y el auto 326 de 2014.

45. En línea con lo anterior, afirmó que la demandante no tiene derecho a la inclusión de todos los factores que solicita, toda vez que estos no los recibió de manera habitual y periódica. Es así, por cuanto solamente demostró lo devengado en el último año de servicio, por lo tanto, aseguró que estos son pagos ocasionales realizados por el empleador que no constituyen salario, en los términos del artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo.

46. Agregó que los factores que integran el ingreso base de liquidación no fueron objeto del régimen de transición. En consecuencia, en manera alguna es posible acudir a normas anteriores a la Ley 100 de 1993, puesto que fueron derogadas. En todo caso, precisó que se debe acatar lo regulado por el Acto Legislativo 01 de 2005 y solamente son computables aquellas sumas respecto de las cuales se efectuaron cotizaciones.

47. Con base en lo expuesto, solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar, se denieguen las pretensiones.

48. El Ministerio Público guardó silencio en esta etapa, según constancia obrante a folio 245 del expediente.

49. La **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado** intervino, mediante memorial enviado por correo electrónico el 18 de agosto de 2021<sup>12</sup>. Solicitó que se deniegue la reliquidación de la pensión.

50. En criterio de la ANDJE, «una vez se verifique en el expediente que el demandante es beneficiario del régimen de transición, que se pensionó con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen pensional previsto en la Ley 33 de 1985, y los factores salariales sobre los cuales realizó el respectivo aporte o cotización», se deben atender la regla y las subreglas fijadas en la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018<sup>13</sup>. Según dicha providencia el ingreso base de liquidación corresponde al promedio de lo devengado durante los últimos 10 años de servicio, con inclusión únicamente de los factores salariales sobre los cuales se realizaron cotizaciones.

51. Por consiguiente, no habría pruebas adicionales por practicar y sería procedente «dictar sentencia anticipada»<sup>14</sup>. En efecto, indicó que, según la Corte Suprema de Justicia, cuando se advierta que no habrá debate probatorio o que resulta insustancial, debe proferirse sentencia definitiva sin trámites adicionales. Sostuvo, que resulta necesario dar estricto cumplimiento a los principios de celeridad y economía procesal<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Índice 20 de SAMAI.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de agosto de 2018, radicación: 520012333000201200143-01.

<sup>14</sup> Esta solicitud se resolvió mediante auto del 29 de noviembre de 2021.

<sup>15</sup> Citó: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 5 de junio de 2019, radicación SC-19022019 (11001020300020180197400).



## CONSIDERACIONES

### Competencia

52. De conformidad con el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011<sup>16</sup>, el Consejo de Estado podrá asumir el conocimiento de los asuntos pendientes de fallo que ameriten la expedición de una sentencia por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar o unificar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación; lo cual puede hacer de oficio, a solicitud de parte, por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales o a petición del Ministerio Público.

53. Adicionalmente, la Sección Segunda del Consejo de Estado es competente para proferir sentencia de unificación dentro del asunto de la referencia, en atención a lo previsto en los artículos 13<sup>17</sup> y 14<sup>18</sup> del reglamento interno de esta Corporación (Acuerdo 080 de 2019).

54. En este caso, el proceso fue avocado para su conocimiento por la Sala de Sección por medio de auto del 23 de septiembre de 2021, al considerar que, en el presente asunto, se daban los supuestos y los requisitos de orden legal y reglamentario para que la Sección Segunda del Consejo de Estado proferiera una sentencia de unificación.

55. Lo anterior, en atención a que se encontró que el tema de la liquidación de las pensiones reconocidas bajo las condiciones del régimen especial señalado por los Decretos 1047 de 1979 y 1933 de 1989 para los servidores del extinto DAS debe ser revisado a través de una sentencia de unificación. Esto, con el propósito de examinar la situación bajo los parámetros de las Leyes 860 de 2003 y 100 de 1993, y de armonizarla con las obligaciones que se generan a cargo del empleador, particularmente, con la de deducir los aportes y su traslado a los entes de previsión social, derivada del artículo 22 de la mencionada Ley 100 de 1993. Igualmente, es preciso acompasar su aplicación con los principios que inspiran el derecho laboral<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Artículo modificado por el artículo 79 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente: «Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar o unificar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación que ameriten la expedición de una sentencia o auto de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo o de decisión interlocutoria. Dicho conocimiento podrá asumirse de oficio; por remisión de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, o de los tribunales; a solicitud de parte, o por solicitud de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del Ministerio Público. Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia.

[...] Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias y autos de unificación en esos mismos eventos, en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación, de los despachos de los magistrados que las integran, o de los tribunales, según el caso. Las decisiones que pretendan unificar o sentar jurisprudencia sobre aspectos procesales que sean transversales a todas las secciones del Consejo de Estado, solo podrán ser proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo [...]

<sup>17</sup> «ARTÍCULO 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: [...]

Sección Segunda

[...] 2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral no provenientes de un contrato de trabajo. [...]

<sup>18</sup> «ARTÍCULO 14.- OTROS ASUNTOS ASIGNADOS A LAS SECCIONES SEGÚN SU ESPECIALIDAD. Cada una de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, atendiendo al criterio de especialidad, también tendrá competencia para: [...] 2. Dictar las sentencias de unificación jurisprudencial por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos. Las Secciones podrán asumir conocimiento a solicitud de parte, de oficio, por petición del Ministerio Público o por remisión de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos. [...]

<sup>19</sup> Entre otros los consagrados en el artículo 53 de la Constitución Política.



y el de sostenibilidad financiera del sistema pensional<sup>20</sup>, sin perjuicio de que se examinen otros temas que resulten necesarios y conexos para definir el asunto sometido al conocimiento de esta Sala.

56. Para el estudio del tema propuesto, se abordarán los siguientes aspectos: i) el régimen especial de pensiones del DAS; ii) liquidación de las pensiones del régimen especial del DAS que se consolidaron en vigencia de la Ley 100 de 1993; iii) la cotización especial de alto riesgo; iv) la prima de riesgo del Decreto 2646 de 1994 y su incidencia en el ingreso base de liquidación y la obligación de las cotizaciones respecto de ella; iv) reglas de unificación; vi) caso particular y concreto.

### 1. Régimen especial de pensiones del DAS

57. Para delimitar el marco jurídico del régimen especial que en materia de pensiones rige para el DAS, es importante hacer referencia al Decreto Ley 1047 del 7 de junio de 1978<sup>21</sup>, que fue expedido por el gobierno nacional, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 5.<sup>a</sup> de 1978. Esta norma, en el artículo 1<sup>22</sup>, previó que tendrían derecho a gozar de una pensión de jubilación a cualquier edad, los empleados del DAS que se desempeñaran como dactiloscopistas por 20 años continuos o discontinuos y que hubieran aprobado el curso de formación impartido por el instituto de dicho ente. Ahora, para quienes se encontraban vinculados al momento de la expedición del mismo decreto y que ya hubieran aprobado el mencionado curso, en el artículo 2, admitió la posibilidad de conceder la prestación cuando cumplieran la edad de 50 años, si habían prestado su servicio a la entidad por al menos 18 años.

58. Más adelante, el Decreto Ley 1933 del 28 de agosto de 1989<sup>23</sup> dictó una norma general según la cual los empleados del DAS serían beneficiarios de las prestaciones sociales señaladas para las entidades públicas del orden nacional, en los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969, 1045 de 1978, 451 de 1984 y en las demás disposiciones que los adicionan o modifican<sup>24</sup>. En el artículo 10, mantuvo las condiciones especiales para acceder a la pensión señaladas en el Decreto Ley 1047 de 1978 a quienes desarrollaran funciones de dactiloscopistas en los cargos de detective agente, profesional o especializado, y extendió estas prerrogativas a los detectives en sus diferentes grados y denominaciones<sup>25</sup>.

59. En vigor de la Carta Política de 1991, el Congreso de la República expidió la Ley 100 de 1993, con la cual organizó el Sistema de Seguridad Social Integral. En el

<sup>20</sup> Consagrado por el Acto Legislativo 01 de 2005 que adicionó el artículo 48 de la Constitución Política.

<sup>21</sup> «Por el cual se determina el régimen de pensión vitalicia de jubilación para las personas que desempeñen funciones de dactiloscopistas en el Departamento Administrativo de Seguridad»

<sup>22</sup> «Los empleados públicos que ejerzan por veinte años continuos o discontinuos las funciones de las dactiloscopistas en el Departamento Administrativo de Seguridad, y que hayan aprobado el curso de formación en dactiloscopia impartido por el instituto correspondiente de dicho Departamento, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación cualquiera sea su edad.»

<sup>23</sup> «Por el cual se expide el régimen prestacional especial para los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad»

<sup>24</sup> «Artículo 1º **Norma General.** Los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad tendrán derecho a las prestaciones sociales previstas para las entidades de la administración pública del orden nacional en los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969, 1045 de 1978, 451 de 1984, artículo 3º y en los que los adicionan, modifican, reforman o complementan y, además, a las que este decreto establece.»

<sup>25</sup> «Artículo 10. **Pensión de jubilación.** Las normas generales sobre pensión de jubilación previstas para los empleados de la administración pública del orden nacional se aplicarán a los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad.

Los empleados que cumplan funciones de dactiloscopistas en los cargos de Detective Agente, Profesional o Especializado, se regirán por lo establecido en cuanto a régimen de pensión vitalicia de jubilación, por el Decreto-ley 1047 de 1978, cuyas normas serán igualmente aplicables al personal de detectives en sus distintos grados y denominaciones.»



artículo 140<sup>26</sup>, en atención al modelo de competencia concurrente previsto por el artículo 150, numeral 19 superior, previó que el gobierno nacional expediría el régimen de los servidores públicos que desarrollen actividades de alto riesgo, en el marco de lo consagrado por la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992. Para ello, señaló que se debía tener en cuenta una edad inferior, un menor número de semanas cotizadas o ambos requisitos. También ordenó que se establecieran «puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según cada actividad». Igualmente, indicó que «Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria. Todo sin desconocer derechos adquiridos»<sup>27</sup>.

60. En concordancia con la Ley 100 de 1993, el Decreto 691 del 29 de marzo de 1994<sup>28</sup> incorporó a los servidores públicos al Sistema General de Pensiones. En el artículo 5, extendió el régimen general a los servidores que laboraran en actividades de alto riesgo para su salud, con la salvedad de que se les aplicarían las condiciones especiales que en cada caso se determinarían.

61. Conforme lo anterior y bajo los parámetros de la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992, el gobierno nacional dictó el Decreto 1835 del 3 de agosto de 1994, por medio del cual reglamentó las actividades de alto riesgo de los servidores públicos. En el artículo 2, numeral 1, incluyó a los detectives del DAS, en sus distintos grados y denominaciones de especializado, profesional y agente dentro de su ámbito de aplicación. En el artículo 3, fijó los requisitos que debía acreditar el personal que ingresara a partir de su vigencia para acceder a la pensión especial de vejez, así:

- Edad: 55 años. Sin embargo, esta exigencia se disminuirá en un año por cada 60 semanas de cotización especial, adicionales a las primeras 1000 semanas, sin que dicha edad pueda ser inferior a 50 años.
- Semanas de cotización: 1000 semanas de cotización especial en las actividades señaladas por el artículo 1 del Decreto 1835 de 1994.

62. El mismo Decreto 1835 de 1994, en el artículo 4, señaló un régimen de transición especial<sup>29</sup>, para los servidores del DAS que, a su entrada en vigor, esto es, el 4 de agosto de 1994<sup>30</sup>, laboraran en las actividades catalogadas de alto riesgo. El beneficio consistió en la posibilidad de acceder a la pensión en las condiciones de edad, tiempo de servicio o semanas cotizadas y monto, indicadas por las normas

<sup>26</sup> «**ARTÍCULO 140. ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.** De conformidad con la Ley 4a. de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria. Todo sin desconocer derechos adquiridos. El Gobierno Nacional establecerá los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según cada actividad.» Declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-003 de 1996.

<sup>27</sup> Artículo 140 de la Ley 100 de 1993.

<sup>28</sup> Por el cual se incorporan los servidores públicos al sistema general de pensiones y se dictan otras disposiciones.

<sup>29</sup> «Artículo 4. Artículo corregido por el artículo 1o. del Decreto 898 de 1996. El nuevo texto es el siguiente: Los funcionarios de las Entidades señaladas en este capítulo, que laboren en las actividades descritas en los numerales 1o. y 5o. del artículo 2o., de este Decreto, que estuviesen vinculados a ellas con anterioridad a su vigencia, no tendrán condiciones menos favorables, en lo que respecta a la edad para acceder a la pensión de vejez o jubilación, el tiempo de servicio requerido o el número de semanas cotizadas y el monto de ésta pensión, a las existentes para ellos en las normas vigentes con anterioridad a la Ley 100 de 1993.

Para los demás servidores las condiciones y requisitos para acceder a la pensión de vejez o jubilación, se regirán por las disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993 y sus reglamentos, particularmente en lo relacionado al monto de las cotizaciones a cargo del respectivo empleador.»

<sup>30</sup> En cuanto a la vigencia de este decreto se aclara que en el artículo 15 previó que regiría a partir de la fecha de su publicación. Ello ocurrió el 4 de agosto de 1994, en el Diario oficial. Año CXXX. N.º 41473.



anteriores a la Ley 100 de 1993, es decir a los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989. De esta manera, conservaron la posibilidad de acceder a la pensión de vejez una vez acreditaran 20 años de servicio, sin importar la edad.

63. Se destaca que, para gozar de esta normativa especial, los servidores debían estar afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida. En caso de que se hubieran afiliado en el Régimen de Ahorro Individual, las disposiciones aplicables serían las propias de este.

64. Luego, el artículo 17, numeral 2, de la Ley 797 de 2003 otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo. Con base en esta potestad, se derogó el Decreto 1835 de 1994<sup>31</sup>, como consecuencia de la expedición del Decreto Ley 2090 del 26 de julio de 2003<sup>32</sup>.

65. Este último definió una vez más cuáles actividades son consideradas de alto riesgo y solamente incluyó aquellas labores que consideró que implican la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad de retiro con ocasión de su trabajo (art. 2). En esta oportunidad se excluyó al personal del DAS. Empero, en el artículo 6, se introdujo un régimen de transición para las personas que para la fecha de su expedición<sup>33</sup> tuvieran al menos 500 semanas de cotización especial<sup>34</sup>, así:

«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<sup>35</sup>.

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.»

66. En torno a este régimen de transición, la Corte Constitucional, en la sentencia C-663 de 2007 hizo importantes precisiones. La primera de ellas, relacionada con la aparente exigencia de cumplir adicionalmente los requisitos señalados por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. La providencia anotó que, desde un punto de vista constitucional, debe prevalecer el régimen que resulte más favorable para el trabajador, por tratarse de normas pensionales. De ahí que, según la Corte, el requisito de las 500 semanas de cotización comporta un régimen de transición distinto al previsto por la Ley 100 de 1993. Es así, por cuanto quienes cumplieran con los supuestos del régimen de transición de esta última, ya se encontraban amparados por una norma jurídica vigente, esto es el artículo 36 *ejusdem*, cuyos beneficios son plenamente exigibles.

67. La segunda precisión es la relativa a la exigencia de las 500 semanas de cotización especial. Sobre este requerimiento destacó que no era posible cumplirlo,

<sup>31</sup> Derogado expresamente por el artículo 11 del Decreto 2090 de 2003.

<sup>32</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>33</sup> El Decreto 2090 de 2003 fue publicado en el Diario Oficial N.º 42.262 del 28 de julio de 2003.

<sup>34</sup> Sobre la interpretación del régimen de transición previsto en el artículo 6 del Decreto 2090 se pueden consultar: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 12 de junio de 2014, radicación: 3287-2013, y de la Subsección A, sentencia de 22 de abril de 2015, radicación: 2555-13.

<sup>35</sup> Declarado exequible condicionalmente en la sentencia C-663 2007: «[...] en el entendido que para el cómputo de las 500 semanas, también se podrán acreditar semanas de cotización efectuadas en cualquier actividad que hubiere sido calificada jurídicamente como de alto riesgo».



teniendo en cuenta que las disposiciones que se refirieron a las cotizaciones especiales de alto riesgo fueron expedidas en 1994; por lo tanto, era desproporcionado e irracional exigir que para el momento de expedición del Decreto 2090 de 2003 estas se hubieran tenido que acumular en las actividades allí descritas. En ese orden, declaró exequible este aparte «en el entendido de que para el cómputo de las “500 semanas de cotización especial”, se podrán acreditar las semanas de cotización efectuadas en cualquier actividad que hubiere sido calificada jurídicamente como de alto riesgo».

68. Conforme con lo expuesto, la Sección Segunda ha dirimido casos en los que se discuten aspectos relacionados con pensiones especiales por el desarrollo de actividades de alto riesgo, al tenor de lo señalado por el artículo 6 del Decreto 2090 de 2003. En estos asuntos se interpretó que se debe atender el requisito de las semanas de cotización mínimas de la Ley 100 de 1993, para acceder a la pensión de vejez especial, dado que este no fue incluido en los beneficios de la transición, pero no para ser beneficiarios del régimen de transición especial. En consecuencia, la transición del Decreto 2090 de 2003 exige 500 semanas de cotización especial, sin que sea un requisito adicional acreditar los supuestos de edad y tiempo de servicios de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993<sup>36</sup>.

69. En cuanto al régimen especial objeto de estudio, brevemente, se pone de presente que, de manera particular, para los servidores del DAS, también se expidió el Decreto Ley 2091 de 2003<sup>37</sup>. Sin embargo, el sustento normativo que concedió las facultades extraordinarias para su expedición, contenido en el numeral 3 del artículo 17 de la Ley 797 de 2003, fue declarado inexecutable en la sentencia C-1056 de 2003.

70. Lo anterior llevó a que, en ese mismo año, se emitiera la Ley 860 del 26 de diciembre de 2003<sup>38</sup>, a través de la cual se reguló nuevamente la materia pensional para los servidores del DAS. En síntesis, el artículo 2 dispuso que el régimen especial de pensiones allí contenido acoge al personal de la mencionada entidad de que tratan los artículos 1 y 2 del Decreto 2646 de 1994, ellos son:

- Quienes desempeñen cargos de detective especializado, detective profesional, detective agente, criminalístico especializado, criminalístico profesional, criminalístico técnico y los conductores (art. 1 del Decreto 2646 de 1994)
- Aquellos que desempeñen cargos del área operativa no contemplados anteriormente y los directores generales de inteligencia e investigaciones, los directores de protección y extranjería, el jefe de la oficina de Interpol, los directores y subdirectores seccionales, así como los jefes de división y unidad que desempeñen funciones operativas y el delegado ante comité permanente (art. 2 del Decreto 2646 de 1994)

71. Estas condiciones especiales se concibieron en consideración a que este personal ejecuta actividades de alto riesgo propias del Sistema General de Riesgos Profesionales, «en el sentido de tener una mayor probabilidad de sufrir un accidente de

<sup>36</sup> En este sentido, se pueden consultar las sentencias referidas al régimen de transición del Decreto 2090 de 2003, entre otras, las siguientes: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 12 de junio de 2014, radicación: 050012331000201200100-01 (3287-2013); sentencia del 29 de junio de 2017, radicación: 080012333000201200082 01 (0391-2014); sentencia del 15 de julio de 2021, radicación: 25000-23-42-000-2014-01048-01 (2471-2015). Y de la Subsección A, sentencia del 22 de abril de 2015, radicación: 25000-23-25-000-2011-00807-01 (2555-13); sentencia del 23 de enero de 2020, radicación: 76001-23-33-000-2014-00174-01(2689-15); sentencia del 20 de mayo de 2021, radicación: 25000234200020170490601 (5983-2019).

<sup>37</sup> Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-030 de 2009, como consecuencia de la inexecutable del aparte «DAS» del artículo 17 de la Ley 797 de 2003.

<sup>38</sup> «Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.»



trabajo o una enfermedad profesional»<sup>39</sup>. Para ellos, las siguientes son las condiciones para el reconocimiento pensional:

- 55 años de edad. La edad para el reconocimiento de la pensión especial de vejez se disminuirá un (1) año por cada sesenta (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.
- Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones al que se refiere el artículo 33 de la Ley 100 de 1993 y adicionalmente, la cotización especial señalada en el artículo 12 del Decreto 1835 de 1994 y la que se define en la Ley 860 de 2003, durante por lo menos 650 semanas, sean estas continuas o discontinuas.

72. El párrafo 5 de la norma en mención previó un nuevo régimen de transición para los detectives vinculados con anterioridad al 3 de agosto de 1994, que a la fecha de entrada en vigor de la Ley 860 de 2003, 26 de diciembre del mismo año, hubieran cotizado 500 semanas, quienes tendrían derecho al reconocimiento de la pensión de vejez en los términos del régimen de transición contenido en el Decreto 1835 de 1994. Es de anotar que estas condiciones, como antes se precisó, se contraen a la exigencia de 20 años de servicios a cualquier edad, como lo previeron los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989.

73. Un aspecto que resulta oportuno destacar es que el párrafo 6 del artículo 2 de la Ley 860 de 2003 extendió la posibilidad de trasladarse al RPM, a quienes se hubieran afiliado en el RAIS, sin que les fuera exigible el término de permanencia fijado por el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993. Para ello se concedió un plazo de 3 meses. Esta previsión también está contenida en el artículo 9 del Decreto 2090 de 2003.

74. El párrafo 6 del artículo 2 de la Ley 860 de 2003 fue declarado exequible por la Corte Constitucional, en la sentencia C-030 de 2009, en el entendido de que: «a) el plazo de tres (3) meses se contará a partir de la comunicación de la presente sentencia; y b) la persona que ejerza la opción, puede aportar voluntariamente los recursos adicionales necesarios en el evento de que el ahorro en el régimen de ahorro individual con solidaridad sea inferior al monto del aporte legal correspondiente, en caso de que hubiere permanecido en el régimen de prima media, como se advirtió en la sentencia C-789 de 2002.»

75. En aquella oportunidad, la Corte juzgó que era posible acceder a la pensión especial, aunque el traslado fuera posterior a dicho término. Sin embargo, con el fin de armonizar su contenido con las exigencias para la recuperación del régimen de transición, cuando se retornara al régimen de prima media<sup>40</sup>, sostuvo que era necesario asegurar que el interesado tuviera la posibilidad de aportar «los recursos necesarios para evitar que el monto de su ahorro, al ser inferior en razón a rendimientos diferentes o a otras causas, sea inferior al exigido». Para tal efecto, concedió el mismo plazo de tres meses a partir de la comunicación de su providencia.

76. Más adelante, por disposición del Decreto ley 4057 del 31 de octubre de 2011<sup>41</sup> se suprimió el DAS y sus funciones fueron asignadas a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, Fiscalía General de la Nación, al Ministerio de Defensa Nacional -Policía Nacional y a la Unidad Administrativa denominada Unidad Nacional de Protección. En

<sup>39</sup> Gaceta del Congreso, Año XII, N.º 667 del 9 de diciembre de 2003, Pág. 6.

<sup>40</sup> En la sentencia C-030 de 2009, la Corte se refirió a los requisitos impuestos por el legislador para aplicar el régimen de transición, esto son: «a) que trasladen al régimen de prima media todo el ahorro que efectuaron al régimen de ahorro individual con solidaridad; y b) que dicho ahorro no sea inferior al monto del aporte legal correspondiente, en caso de hubieren permanecido en el régimen de prima media. En tal caso, el tiempo trabajado les será computado en el régimen de prima media.»

<sup>41</sup> «Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones»



consecuencia, se ordenó la incorporación de sus servidores a estas últimas entidades, quienes quedaron cobijados por el régimen salarial, prestacional, de carrera y de administración de personal que rija en el organismo receptor, con excepción de los que se vincularan al Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, en este caso su régimen salarial y prestacional sería el fijado por el presidente de la República en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales (art. 7).

77. Identificados los destinatarios (detectives), las condiciones y las normas que rigieron el régimen especial de pensiones del DAS, la Sección continúa con los cánones que rigen la liquidación de la prestación.

## **2. Liquidación de las pensiones del régimen especial del DAS que se consolidaron en vigencia de la Ley 100 de 1993**

78. Antes se hizo referencia a la incorporación ordenada por el Decreto 691 de 1994 de los servidores públicos al Sistema General de Pensiones. Adicionalmente, se dejaron precisadas las condiciones especiales para acceder al régimen especial, que concedió ciertas prerrogativas en cuanto a las exigencias para acceder a la pensión, a las personas que desarrollaran actividades de alto riesgo. En esta línea, por disposición del artículo 13 del Decreto 1835 de 1994, la base para calcular las cotizaciones al sistema de seguridad social, así como para definir el ingreso base de liquidación pensional es el dispuesto por los artículos 18 y 21 de la Ley 100 de 1993.

79. En el mismo sentido, el artículo 2, parágrafo 4, de la Ley 860 de 2003 señaló que el ingreso base de cotización para los servidores públicos acreedores de la pensión especial por actividades de alto riesgo, está constituido por los factores señalados por el Decreto 1158 de 1994, adicionado en un porcentaje de la prima especial de riesgo, a la cual se hará referencia más adelante. Igualmente, estipuló que los aspectos de la pensión de vejez que dicha ley no prevé se regirían por las normas generales contenidas en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003 y en sus decretos reglamentarios (parágrafo 7).

80. Con todo, la interpretación del ingreso base de liquidación no ha sido un tema pacífico en la jurisprudencia del Consejo de Estado, como pasa a exponerse de manera sucinta:

81. Previamente, la Sección Segunda del Consejo de Estado consideró que debía atenderse en su integridad la normativa precedente a la Ley 100 de 1993, esto es, de los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989<sup>42</sup>. En este contexto normativo, estimó que eran computables aquellos factores salariales que estuvieran previstos por el artículo 18 del Decreto 1933 de 1989, a saber: la asignación básica mensual; los incrementos por antigüedad; la bonificación por servicios prestados; la prima de servicio; el subsidio de alimentación; el auxilio de transporte; la prima de navidad; los gastos de representación; los viáticos que reciban los funcionarios en comisión, dentro o fuera del país, cuando se hayan percibido por un término no inferior a ciento ochenta (180) días en el último año de servicio y la prima de vacaciones.

82. Posteriormente, la Sección reiteró la tesis según la cual, tratándose del régimen de transición pensional, debían atenderse los principios de favorabilidad e inescindibilidad para entender que se regían por el régimen anterior que les era aplicable. Además, admitió la inclusión de la totalidad de factores devengados en el último año sin que el criterio de la taxatividad fuera parámetro para el entendimiento

---

<sup>42</sup> Se pueden consultar, entre otras: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 16 de marzo de 2006, radicación: 250002325000200103086 01(4096-04), demandante: Norma Constanza Castro quintero; sentencia del 4 de octubre de 2007, radicación: 25000232500020031688 01 (8439-2005), demandante: Nelson Tiberio Ortiz Zárate.



de las normas que identificaban los emolumentos que debían computarse. Esta interpretación se consolidó con la sentencia del 4 de agosto de 2010<sup>43</sup> y en el caso particular del DAS, con la sentencia del 1 de agosto de 2013<sup>44</sup>.

83. El anterior criterio se modificó con la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018<sup>45</sup>, en el cual el Consejo de Estado se alineó con la postura adoptada por la Corte Constitucional a partir de la sentencia C-258 de 2013, al referirse al régimen general de pensiones. Este es el referente que ha llevado a esta corporación a replantear su posición en cuanto a la interpretación del ingreso base de liquidación en diferentes regímenes especiales que cobijan a los servidores públicos como el de la Rama Judicial y Ministerio Público<sup>46</sup> y el de Contraloría General de la República<sup>47</sup>.

84. Tal planteamiento atiende la competencia legal y constitucional tanto del legislador como del ejecutivo para definir el régimen prestacional de los empleados públicos<sup>48</sup>. Así, se reconoce que dichas autoridades tienen la posibilidad de definir el periodo a tener en cuenta para efecto de determinar el ingreso base de liquidación, así como los factores que lo integran y la generalidad que abarca la Ley 100 de 1993, la cual se extiende a los regímenes especiales. Ciertamente, su finalidad fue la de unificar los regímenes pensionales que antes de su promulgación, se encontraban difusos en el ordenamiento jurídico, estableciendo reglas comunes aplicables a todos los trabajadores del territorio colombiano, sin considerar la naturaleza de su relación laboral<sup>49</sup>.

85. Además, tal mandato fue elevado al rango constitucional por el Acto Legislativo 1 de 2005, que adicionó el artículo 48 de la Carta Política al señalar «Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido».

86. Por esa razón, en esta oportunidad la Sección Segunda ajusta su posición a la adoptada por la Sala Plena para señalar que, los servidores que desarrollaron actividades de alto riesgo del DAS, cobijados por los regímenes de transición de que tratan los Decretos 1835 de 1994, 2090 de 2003 y la Ley 860 de 2003, tienen derecho a que se respeten las condiciones de edad, tiempo de servicios y monto, entendido como el porcentaje o tasa de retorno, señalados por las normas anteriores, sin embargo, el período para calcular el ingreso base de liquidación es el previsto por la Ley 100 de 1993.

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 4 de agosto de 2010, radicación: 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09), demandante: Luis Mario Velandia.

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 1 de agosto de 2013, radicación: 44001-23-31-000-2008-00150-01(0070-11), demandante: Héctor Enrique Duque Blanco.

<sup>45</sup> Radicación: 52001-23-33-000-2012-00143-01 (4403-2013).

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 11 de junio de 2020, radicación: 15001 23 33 000 2016 00630 01 (4083-2017), demandante: Cándida Rosa Araque de Navas.

<sup>47</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 11 de junio de 2020, radicación: 05001-23-33-00-2012-00572-01 (1882-2014), demandante: Olga Lucía Bermúdez Parra.

<sup>48</sup> En este sentido, la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, expuso: « La inclusión de todos los factores devengados por el servidor durante el último año de servicios fue una tesis que adoptó la Sección Segunda a partir del sentido y alcance de las expresiones “salario” y “factor salarial”, bajo el entendido que “constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios” con fundamento, además, en los principios de favorabilidad en materia laboral y progresividad; sin embargo, para esta Sala, dicho criterio interpretativo traspasa la voluntad del legislador, el que, por virtud de su libertad de configuración enlistó los factores que conforman la base de liquidación pensional y a ellos es que se debe limitar dicha base.»

<sup>49</sup> «[...] Con el fin de eliminar la multiplicidad existente de regímenes pensionales, lo cual reafirma la unidad del Sistema, se establece como regla general que el mismo se aplica a todos los habitantes del territorio nacional, y sustituye los regímenes, tanto del sector público como del privado, que regulan esta materia, dejando a salvo de manera explícita, los derechos adquiridos.» Gaceta del Congreso, Año II, N.º 130, 14 de mayo de 1993, Pág. 7.



87. En esas condiciones, el período para liquidar la pensión de los beneficiarios del régimen de transición es el indicado por los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, es decir:

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

88. Ahora, en lo atinente a los factores que deben incluirse, es imperativo remitirse a lo regulado por la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios, para tener en cuenta aquellos previstos en el Decreto 1158 de 1994 y en las demás normas que señalen que deben ser base de cotización a pensión. En efecto, el artículo 12 del Decreto 1835 de 1994 ordenó que los afiliados destinatarios de los regímenes de transición especiales, entre ellos, los del DAS, se sujetan en esta materia al régimen ordinario, salvo en lo relacionado con la cotización especial de alto riesgo, que se abordará más adelante.

89. En el mismo sentido, el Acto Legislativo 1 de 2005 impuso una limitación directamente constitucional a la liquidación de las pensiones cuando indicó que solamente se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona haya efectuado cotizaciones. Esta medida se consideró necesaria para permitir la sostenibilidad financiera del sistema pensional.

90. En esas condiciones, inicialmente los factores sobre los cuales se deben efectuar aportes son los señalados por el Decreto 1158 de 1994, estos son: asignación básica mensual, gastos de representación, prima técnica (cuando sea factor de salario), primas de antigüedad, ascensional de capacitación (cuando sean factor de salario), remuneración por trabajo dominical o festivo, remuneración por trabajo suplementario o de horas extras o realizado en jornada nocturna y la bonificación por servicios prestados. Igualmente, se deben tener en consideración aquellos que se ordenen incluir por normas especiales como la prima de riesgo de que trata el Decreto 2646 de 1994, a la que también se hará alusión.

## **2.1. Cotización especial de alto riesgo**

91. Como se precisó antes, el Decreto 1835 de 1994 reguló el régimen especial de alto riesgo del DAS. Para ello, impuso una obligación adicional en el artículo 12<sup>50</sup>. Se trata de una cotización especial adicional a cargo, exclusivamente, de la entidad empleadora. El monto de esta cotización es el previsto para el sistema general de

---

<sup>50</sup> «Monto de las cotizaciones. El monto de la cotización para las actividades de alto riesgo de que trata este Decreto, es el previsto para el sistema general de pensiones por la Ley 100 de 1993 más 6 puntos adicionales, a cargo exclusivo de la entidad empleadora, en el caso de la rama judicial y el Ministerio Público, y de 8.5 puntos adicionales a cargo exclusivo de las demás entidades empleadoras de que trata este Decreto.

Cuando se trate de afiliados beneficiados por los regímenes de transición especiales descritos en los artículos 4º, 7º, 9º y 10, de este Decreto, el régimen de cotizaciones será el ordinario, señalado para pensiones por la Ley 100 de 1993 y sus reglamentos, excepto cuando el servidor público desarrolle cualquiera de las actividades de alto riesgo señaladas en el artículo 2º del presente Decreto, en cuyo caso se causarán las cotizaciones especiales adicionales antes señaladas.»



pensiones por la Ley 100 de 1993 aumentado en 8.5 puntos adicionales, para los servidores del DAS.

92. El valor de la cotización especial de alto riesgo se elevó a 10 puntos a partir de la Ley 860 de 2003 que en el parágrafo 3 del artículo 2 dispuso:

«**PARÁGRAFO 3o.** Monto de la cotización especial. El monto de la cotización especial para el personal del DAS del que trata la presente Ley, será el previsto en la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.»

93. En la ponencia conjunta de Senado y Cámara del proyecto de ley que antecedió la Ley 860 de 2003, se expuso que esta cotización especial impuesta al empleador se previó con el propósito de atender la necesidad de generar los recursos necesarios para liquidar y pagar las pensiones de alto riesgo, que ameritaba unas medidas diferentes a las concebidas en el marco del régimen general de pensiones<sup>51</sup>.

94. De esta manera, el DAS en su calidad de empleador de los servidores incluidos en el régimen especial de pensiones que se viene estudiando, tuvo la obligación de efectuar dicho aporte especial a partir de 1994, cuando se expidió el Decreto 1835 de ese año hasta la supresión definitiva de la entidad ordenada por el Decreto 4057 del 31 de agosto de 2011 y la incorporación de sus servidores a otras entidades públicas.

95. Conviene anotar, que la Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto del 12 de diciembre de 2006<sup>52</sup>, sostuvo que, el DAS como empleador, no tiene la obligación de efectuar la cotización especial adicional para la pensión de los detectives que ingresaron a la institución antes de la entrada en vigor del Decreto 1835 de 1994, con sustento en lo siguiente:

«Se consulta si esta cotización adicional es exigible a los detectives vinculados antes del 3 de agosto de 1994. Al respecto, la Sala considera que el requisito de esta cotización especial no afecta el régimen de transición especial de los detectives, puesto que el mismo artículo 4o impide que se puedan variar las condiciones del régimen allí establecidas, al señalar que tales condiciones no pueden ser menos favorables a las que existían antes de la ley 100. Esto significa que el decreto mantuvo incólume la normatividad existente hasta ese momento, es decir, los decretos leyes 1047 de 1978 y 1933 de 1989.

En consecuencia, la exigencia de una cotización especial, aunque ésta sea a cargo del empleador, se convierte en una condición más gravosa que altera el régimen y lo hace menos favorable. De hecho, según la información recibida, CAJANAL está negando, hoy en día, el otorgamiento de pensiones a detectives que llenan los requisitos de la normatividad anterior a la ley 100, alegando que no cumplen con la cotización especial, lo cual, eventualmente, puede vulnerar el derecho fundamental a la igualdad puesto que anteriormente no exigía dicho requisito.

En conclusión, respecto de los detectives amparados por el régimen de transición del DAS, no es procedente exigir el pago de la cotización especial, como requisito para el otorgamiento de la pensión.»

<sup>51</sup> «En esencia, la cotización especial impuesta al empleador por las anteriores normas tienen su justificación en la necesidad de generar recursos que sirvan de base al momento de liquidar y cancelar las pensiones que por razón del alto riesgo, implican unos escenarios financieros diferentes del marco general de pensiones.» Gaceta del Congreso, Año XII, N.º 667 del 9 de diciembre de 2003, Pág. 7

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 12 de diciembre de 2006, radicación: 11001-03-06-000-2006-00116-00(1790).



96. Igualmente, en esta oportunidad se estima que la omisión de la cotización especial de alto riesgo por parte del empleador no es un requisito adicional para el reconocimiento de la pensión especial. Se destaca que la incidencia de esta cotización especial está dada en la posibilidad de lograr un estatus pensional anticipado, en función de las variables diferenciales de edad y tiempo de cotización que tienen los servidores del DAS que desarrollan las actividades clasificadas como de alto riesgo, mas no en la liquidación de la prestación. En este punto, la Sala advierte que la omisión en el traslado de aportes será objeto de estudio más adelante.

## 2.2. La prima de riesgo del Decreto 2646 de 1994 y su incidencia en el ingreso base de liquidación

97. El Decreto 1137 del 2 de junio de 1994<sup>53</sup> creó la prima mensual de riesgo equivalente al 30% de la asignación básica, para los detectives de la entidad que no estén asignados a tareas administrativas y los conductores, con la salvedad de que aquella no constituía factor salarial y no podría devengarse simultáneamente con las primas de orden público, de clima y de riesgo de que tratan los artículos 2, 3 y 4 del Decreto 1933 de 1989 y la de riesgo señalada por el Decreto 132 del 17 de enero de 1994. Luego, el Decreto 2646 del 29 de noviembre de 1994<sup>54</sup> aumentó el porcentaje de dicho emolumento al 35%, para el anterior personal y extendió el beneficio para otros empleados del área no operativa<sup>55</sup> y la hizo incompatible solamente con las prestaciones con la misma denominación previstas en los Decretos 1933 de 1989 y 132 de 1994 y reiteró su exclusión como factor salarial.

98. Con todo, la sentencia del 1 de agosto de 2013<sup>56</sup> sostuvo que, como la prima de riesgo al ser percibida en forma permanente y mensual, hace parte de la contraprestación directa que recibían los servidores del DAS, debe ser considerada en la liquidación de la pensión. Este planteamiento es incompatible con la interpretación que en la actualidad se viene dando por el Consejo de Estado, desde la sentencia del 28 de agosto de 2018, que atiende la taxatividad normativa para efectos de determinar los emolumentos que componen el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación o vejez.

99. Posteriormente, el párrafo 4<sup>57</sup> del artículo 2 de la Ley 860 de 2003 incluyó la prima de riesgo en el ingreso base de cotización para los servidores del DAS, ello se efectuó solo en un porcentaje del 40% que se incrementó al 50% a partir del 31 de

<sup>53</sup> «Por el cual se crea una prima especial de riesgo con carácter permanente para algunos empleados del Departamento Administrativo de Seguridad».

<sup>54</sup> «Por el cual se establece la Prima Especial de Riesgos para los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad».

<sup>55</sup> **«Artículo 2.º.** Los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad que desempeñen cargos del área operativa no contemplados en el artículo anterior y los Directores Generales de Inteligencia e Investigaciones, los Directores de Protección y Extranjería, el Jefe de la Oficina de Interpol, los Directores y Subdirectores Seccionales, así como los Jefes de División y Unidad que desempeñen funciones operativas y el Delegado ante Comité Permanente tendrán derecho a percibir mensualmente y con carácter permanente una Prima Especial de Riesgo equivalente al treinta por ciento (30%) de su asignación básica mensual.

**Artículo 3.º.** Los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad que desempeñen cargos de las áreas de Dirección Superior y Administrativa no contemplados en los artículos anteriores, tendrán derecho a percibir mensualmente y con carácter permanente una Prima Especial de Riesgo equivalente al quince por ciento (15%) de su asignación básica mensual.»

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 1 de agosto de 2013, radicación: 4400123310002008150 01(0070-2011), demandante: Héctor Enrique Duque Blanco.

<sup>57</sup> «El ingreso base de cotización para los servidores públicos a que se refiere este artículo, estará constituido por los factores incluidos en el Decreto 1158 de 1994, adicionado en un 40% de la prima especial de riesgo a la que se refieren los artículos 1º y 2º del Decreto 2646 de 1994.

El porcentaje del cuarenta por ciento (40%) considerado para el Ingreso Base de Cotización se incrementará al cincuenta por ciento (50%) a partir del 31 de diciembre del 2007.»



diciembre de 2007. Es decir, a partir de este momento se previó que la prima en mención amplió sus efectos, pero únicamente en materia pensional, sin extender su incidencia a otras prestaciones sociales, tal y como lo observó la sentencia del 12 de mayo de 2022<sup>58</sup>.

100. De acuerdo con lo anterior, en atención a lo previsto por el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, aplicable a los servidores del DAS por remisión expresa de los Decretos 1835 de 1994 y 2090 de 2003<sup>59</sup> y por la Ley 860 de 2003, esta prima también debe componer el ingreso base de liquidación de este personal, en el porcentaje que sirvió de base para los aportes.

101. En consecuencia, la prima de riesgo del DAS debe integrar el ingreso base de liquidación de las pensiones del personal de que tratan los artículos 1 y 2 del Decreto 2646 de 1994, a partir de la entrada en vigor de la Ley 860 de 2003, hasta que se llevó a cabo la incorporación del personal del DAS a otras entidades luego de su supresión, de la siguiente forma:

- En porcentaje del 40%, desde el 26 de diciembre de 2003 hasta el 30 de diciembre de 2007.
- En porcentaje del 50%, desde el 31 de diciembre de 2007 hasta la incorporación de los servidores del DAS a otras entidades, por disposición del Decreto Ley 4057 de 2011.

102. Luego, el mencionado Decreto Ley 4057 de 2011 previó que, a partir de la incorporación de los servidores del DAS a otras entidades de la rama ejecutiva, la prima de riesgo «se entiende integrada y reconocida en la asignación básica del nuevo cargo»<sup>60</sup>. Por ende, en el evento en que el empleo al que ingresara el servidor tuviera una asignación básica inferior al valor de ambos conceptos, la diferencia se reconoce con una bonificación mensual individual por compensación integrada a aquella y, por lo tanto, es factor salarial en su totalidad, para todos los efectos legales<sup>61</sup>.

103. Es de anotar que, con posterioridad al Decreto 2646 de 1994, los decretos que fijaron anualmente la escala de remuneraciones para los empleos del DAS, a partir de 1997<sup>62</sup> previeron una prima especial de riesgo, equivalente al 50% de la asignación básica para los servidores señalados en los numerales 1 y 2 del mencionado Decreto 2646 de 1994 «que presten sus servicios en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, bien sea en Casa Militar o en la Secretaría para la Seguridad del Presidente, en virtud de comisión, destinación o asignación» al igual que para las personas que se desempeñaran como escolta de ministros y director del DAS. De acuerdo con aquellos decretos esta prima especial «no constituye factor salarial para ningún efecto legal» y no podría devengarse simultáneamente con la prima regulada por el Decreto 2646 de 1994.

104. En esas condiciones, la prima especial de riesgo de que tratan los mencionados decretos se distingue de la prestación económica que recibe la misma denominación señalada por el Decreto 2646 de 1994, que es a la que se circunscribe el análisis de

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación del 12 de mayo de 2022, radicación: 05001-33-33-000-2013-01009-01(2263-2018) SUJ-027-CE-S2-2022.

<sup>59</sup> Si bien esta norma no incluyó al personal del DAS dentro del personal que labora en actividades alto riesgo, su régimen de transición es aplicable a los servidores que a su entrada en vigor hubieran cotizado al menos 500 semanas de cotización especial, quienes tendrán derecho a que la pensión les sea reconocida en las mismas condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo.

<sup>60</sup> Inciso segundo del artículo 7, Decreto 4057 de 2011.

<sup>61</sup> Inciso tercero del artículo 7, Decreto 4057 de 2011.

<sup>62</sup> Decreto 70 de 1997 (art. 7); Decreto 59 de 1998 (art. 7); Decreto 66 de 1999 (art. 7); Decreto 2752 de 2000 (art. 8); Decreto 1490 de 2001 (art. 8); Decreto 2736 de 2001 (art. 8); Decreto 675 de 2002 (art. 8); Decreto 3546 de 2003 (art. 8); Decreto 4154 de 2004 (art. 8); Decreto 919 de 2005 (art.7); Decreto 377 de 2006 (art. 7); Decreto 605 de 2007 (art. 7); Decreto 648 de 2008 (art. 7); Decreto 713 de 2009 (art. 7); Decreto 1379 de 2010 (art. 7); Decreto 1034 de 2011 (art. 7).



esta providencia, y que, a su vez, es objeto de consideración en el ingreso base de cotización a pensión, pues así lo indicó expresamente la Ley 860 de 2003. Por lo tanto, la incidencia pensional de la prima de riesgo de los decretos que fijan las escalas de remuneración para los servidores del DAS anualmente deberá ser analizada en cada caso particular y concreto, cuando ello sea necesario.

105. En suma, la incorporación de la prima de riesgo a la base de cotización pensional tiene incidencia en el período para efectos de la liquidación de la pensión y no en el estatus pensional, pues este puede alcanzarse con posterioridad a la Ley 860 de 2003.

### **2.2.1. Obligaciones del empleador frente a los aportes para pensión**

106. Antes quedaron delimitadas las condiciones para acceder a la pensión especial por alto riesgo, sus destinatarios, cómo debe realizarse la liquidación de la prestación y los factores que deben incluirse en el ingreso base de liquidación. Sin embargo, la Sala estima necesario referirse al evento en el que se hubieran dejado de efectuar los aportes correspondientes al sistema general de seguridad social en pensiones, sobre los emolumentos que deben ser base de cotización.

107. Según el artículo 17 de la Ley 100 de 1993, durante la vigencia de la relación laboral existe el deber de realizar cotizaciones obligatorias al sistema general de pensiones tanto por los afiliados como por los empleadores. En armonía con lo anterior, el artículo 22 prescribe que el empleador es el responsable del pago de sus aportes y los de sus trabajadores. Para ello, deduce del salario del empleado el valor de la cotización obligatoria. La totalidad de las sumas deben ser trasladadas a la entidad de previsión social, dentro de los plazos señalados por el gobierno nacional. En todo caso, es el empleador el responsable por la totalidad del aporte «aun en el evento de que no hubiere efectuado el descuento al trabajador». Este contenido normativo es reiterado en el Decreto 692 del 29 de marzo de 1994<sup>63</sup> (artículo 27).

108. Por su parte, el artículo 53 de la Ley 100 de 1993 confirió a las entidades administradoras amplias facultades de fiscalización e investigación sobre los empleadores para asegurar el cumplimiento de dicha ley. Dentro de aquellas está la de verificación de la exactitud de las cotizaciones y aportes. Igualmente, el Decreto 1161 del 3 de junio de 1994<sup>64</sup> impuso a las administradoras de pensiones el deber de verificación de las consignaciones «en especial, si los valores aportados se ajustan a la ley» (artículo 8 compilado por el Decreto 1833 de 2016, artículo 2.2.3.1.18).

109. De acuerdo con esta verificación y en caso de que la administradora observe que los valores no se ajustan a la ley, bien sea porque se omite el pago oportuno o el monto consignado es inferior, el ordenamiento jurídico colombiano contiene los mecanismos para asegurar el cumplimiento de aquellas obligaciones y señala las consecuencias de su incumplimiento.

110. Según el artículo 23 de la misma Ley 100 de 1993 el empleador que no realice las consignaciones de los aportes estará a cargo de un interés moratorio igual al que rige para el impuesto a la renta. Así mismo, se prevén consecuencias disciplinarias para quienes desarrollan la función pública de ordenador del gasto, que sin justa causa se abstengan de efectuar la consignación oportuna de estos conceptos. Adicionalmente, con el fin de asegurar el cumplimiento de la ley, el artículo 24 *ibidem* instituyó las acciones de cobro en cabeza de las entidades administradoras de los aportes adeudados, y el artículo 57 señala la posibilidad de adelantar el cobro coactivo, para hacer efectivos sus créditos.

111. Todo lo anterior permite garantizar que el trabajador logre acceder a su derecho

<sup>63</sup> «Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 100 de 1993»

<sup>64</sup> «Por el cual se dictan normas en materia del Sistema General de Pensiones»



pensional con la plenitud de condiciones que las normas consagran, así como la sostenibilidad financiera del sistema pensional. Ello atiende el principio protector que está ligado con la propia razón de ser del derecho del trabajo. Este principio parte de la consideración especial que se tiene frente a quien se presenta en el extremo más débil de la relación laboral, por ende, hay desigualdad o discriminación positiva en su favor a fin de equiparlo con la otra parte, de manera que se tiende a brindar una protección jurídica favorable para el trabajador<sup>65</sup>.

112. Sobre la inobservancia de la obligación patronal en comento, la jurisprudencia ha reiterado de manera consistente que la omisión de este deber no puede ser imputable al trabajador ni puede ser oponible para impedirle acceder al pleno reconocimiento de su pensión. Para este último, la falta de diligencia del empleador implica la vulneración de su derecho a la seguridad social<sup>66</sup>.

113. En efecto, el Consejo de Estado ha reconocido la obligación de las entidades administradoras de pensiones de hacer efectivo el pago de los aportes que el empleador no realizó<sup>67</sup>. Por su parte, la Corte Constitucional, a través de sus salas de revisión de tutelas, ha emitido múltiples pronunciamientos<sup>68</sup> en los que ha reiterado que esta negligencia en manera alguna debe ser soportada por el servidor. De igual modo, destaca los poderes y potestades de las que están investidas las instituciones de seguridad social para asegurar su cumplimiento. En este sentido, conviene destacar algunas de las reglas identificadas y sintetizadas por aquella corporación, en la sentencia T-505 de 2019, a saber:

«i. Cuando un empleador incumple su obligación de cotizar oportunamente al sistema pensional al cual se encuentra afiliado su trabajador, la entidad administradora de pensiones debe adelantar las gestiones de cobro respectivas. Esto debido a que dicha entidad dispone de todas las herramientas legales que se requiere para hacer exigible el traslado efectivo de los aportes al Sistema de Seguridad Social<sup>69</sup>.

ii. Cuando la administradora de pensiones no *“ejerce el cobro coactivo, ni los mecanismos judiciales establecidos en la Ley para que cumpla a cabalidad con su obligación, se entenderá que se allanó a la mora”*<sup>70</sup>, es decir, que asume las consecuencias derivadas de su propia negligencia. Por este motivo le corresponde admitir la morosidad del empleador y reconocer el pago de las mesadas a que tiene derecho el trabajador. En estos casos, se ha dicho que de conformidad con los principios de buena fe y de confianza legítima, los efectos nocivos de la mora del empleador no se pueden trasladar al trabajador<sup>71</sup>. [...]

iii. Cuando la mora por parte del empleador en el pago de los aportes a pensión puede llegar a afectar el derecho al reconocimiento pensional de un afiliado, y la administradora de pensiones no ha realizado las gestiones de cobro pertinentes,

<sup>65</sup> Plá Rodríguez, Américo. Los principios del Derecho del Trabajo, ediciones De la Palma, Buenos Aires 1990, segunda edición, pp. 23 – 25.

<sup>66</sup> Ver sentencia T-064 de 2018.

<sup>67</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 20 de agosto de 2020, radicación: 05001-23-33-000-2017-01393-01(1133-18). Esta providencia confirmó la decisión de denegar el llamamiento en garantía al empleador y señaló «[...] la obligación de hacer efectivo el pago de los aportes que no realizó el empleador recae en las entidades administradoras de pensiones, quienes deberán adelantar las respectivas acciones de cobro coactivo.»

<sup>68</sup> Al respecto, se pueden consultar: sentencias T- 334 de 1997; T-179 de 1997; T-C-177 de 1998, T-363 de 1998; SU-430 de 1998; T-553 de 1998; T-205 de 2002; T-1106 de 2002; T-1106 de 2003; C-250 de 2004; T-272 de 2004; T-664 de 2004; T-043 de 2005; T-138 de 2005; T-305 de 2005; T-344 de 2005; T-1128 de 2005; T-106 de 2006; T-498 de 2008; T-631 de 2009; T-042 de 2010; T-761 de 2010; T-080 de 2011; T-398 de 2013; T-300 de 2014; T-708 de 2014; T-760 de 2014; T-185 de 2016; T-617 de 2016; T-327 de 2017; T-722 de 2017; T-064 de 2018; T-230 de 2018; T-331 de 2018; T-505 de 2019 y T-502 de 2020.

<sup>69</sup> Ver Sentencia T-230 de 2018.

<sup>70</sup> Sentencia T-398 de 2013.

<sup>71</sup> Ver las Sentencias T-399 de 2016, T-526 de 2014 y T-079 de 2016.



no es admisible que dicha entidad deje de contabilizar periodos en mora al momento de verificar el cumplimiento de los requisitos de la pensión de vejez<sup>72</sup>.

[...]

v. Las administradoras de pensiones son responsables de la custodia de la historia laboral para el reconocimiento pensional y, por ende, deben garantizar que contenga información veraz, cierta, precisa, actualizada y completa, a fin de que el afiliado pueda reclamar los derechos que le asisten<sup>73</sup>. En efecto, dicha entidad pensional tiene el deber de registrar la mora en el pago de aportes en la historia laboral del afiliado, lo cual *“puede generarse por dos fenómenos a saber: a) cuando existiendo un vínculo laboral vigente el empleador no realiza el pago a la administradora de pensiones a la que esté afiliado el empleado, o b) cuando a pesar de haber cesado la relación laboral, el empleador no reporta la novedad de retiro a la respectiva Administradora de Fondos de Pensiones (AFP)”*<sup>74</sup>.

vi. Esta Corte ha cuestionado *“la práctica reprochable de suprimir de la historia laboral, las semanas en las que se presentara mora patronal y llamó la atención al respecto”*<sup>75</sup>. En esa medida, afirmó que los errores operacionales en la administración de las historias laborales, tales como *“problemas procedimentales o de trámites pendientes, razones formales o el incumplimiento de obligaciones que no le conciernen al usuario del sistema y pueden ser solventados por la autoridad pensional”*, no justifican la negativa de la pensión de vejez<sup>76</sup>. Además, la entidad pensional tampoco puede invocar a su favor el propio descuido en el uso de sus facultades de cobro, como una excusa para negar el reconocimiento de una pensión de vejez<sup>77</sup>.

vii. Ante un eventual reconocimiento de la pensión de vejez a un afiliado que ha recibido una indemnización sustitutiva, existe la posibilidad de deducir de las mesadas lo pagado por concepto de tal indemnización. Ello no se considera como una medida que pueda afectar la sostenibilidad financiera del sistema, pues de esta manera se asegura que los aportes del asegurado financien solamente una prestación<sup>78</sup>.

[...]»

114. A su vez, la Corte Suprema de Justicia expone una línea similar frente a la obligación impuesta por el artículo 22 de la Ley 100 de 1993. A partir de la sentencia de 22 de julio de 2008, radicado 34270, la Sala de Casación Laboral adoptó un criterio jurisprudencial sobre los efectos de la mora patronal. La corporación sostuvo que cuando se presente omisión del empleador en el pago de las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Pensiones y esto limite el acceso a las prestaciones, de existir incumplimiento de la administradora en el deber legal que tiene de cobro, es a esta última a quien le corresponde asumir el pago a los afiliados o a sus beneficiarios. Se destaca el siguiente aparte de la providencia en cita<sup>79</sup>:

«[...] Se ha argüido que la atribución de las prestaciones en caso de mora en las cotizaciones a las administradoras de pensiones afecta el equilibrio financiero del sistema; pero es que éste no puede obtenerse disminuyendo la cobertura y en perjuicio del trabajador que sí cumplió con su deber ante la seguridad social como era causar la cotización con la prestación de sus servicios, sino mediante la acción eficaz de las administradoras de pensiones de gestionar el recaudo de los

<sup>72</sup> Ver Sentencia T-436 de 2017.

<sup>73</sup> Ver Sentencia T-718 de 2005 y T-399 de 2016.

<sup>74</sup> Sentencia T-315 de 2018.

<sup>75</sup> Sentencia T-379 de 2017.

<sup>76</sup> Sentencia T-315 de 2018.

<sup>77</sup> Ver las Sentencias T-436 de 2017, T-940 de 2013 y T-053 de 2010.

<sup>78</sup> Ver Sentencia T-596 de 2016.

<sup>79</sup> Reiterado entre otras, en: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia de 26 de junio de 2012, radicación: 40811; sentencia del 28 de agosto de 2012, radicación: 43188; sentencia del 29 de enero de 2014, radicación: 44501; sentencia del 22 de noviembre de 2017, radicación: 52060; sentencia del 9 de octubre de 2019, radicación: 71196; sentencia del 20 de mayo de 2020, radicación: 76986; sentencia del 28 de abril de 2021, radicación: 70744.



aportes, pues ese mecanismo no puede valer para proteger a las administradoras contra riesgos causados y no para la protección del afiliado. [...]»

115. De esta manera, el hecho de que el empleador no haya cumplido con el descuento y pago oportuno de los aportes correspondientes y de que la entidad administradora de pensiones haya omitido su deber de verificación y ejecución de los procedimientos tendientes a su pago, en manera alguna puede imponerse como un obstáculo para el reconocimiento de la pensión, que tiene la finalidad de cubrir los riesgos derivados de la vejez, invalidez o muerte, pues se trata de la negligencia de las entidades cuyas consecuencias no pueden ser trasladadas al trabajador.

116. Cuando la administradora no adelanta las gestiones necesarias para el cobro respectivo o acepta el pago extemporáneo de aportes por parte del empleador, se entiende que asume las consecuencias derivadas de su propia negligencia. En este caso, le corresponde admitir la mora patronal y reconocer el pago de las mesadas a las que tiene derecho el trabajador. Ahora, como las instituciones que administran el sistema de pensiones disponen de todas las herramientas jurídicas para hacer exigible la consignación efectiva de los aportes, la constitución en mora del empleador en manera alguna justifica la negativa del derecho pensional a la persona que cumple con los requisitos para acceder a ella. Es este el contenido del llamado *allanamiento a la mora*<sup>80</sup>.

117. Lo expuesto también guarda estrecha relación con el principio de responsabilidad en el desempeño de funciones públicas, cuya trascendencia resalta en el modelo de Estado social de derecho colombiano, en el cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas y asegurar el cumplimiento de los fines del Estado. De ahí que, el artículo 6 superior indica que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes, así como por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Este mandato también se encuentra implícito en los artículos 90, 95, 122, 123 y 124 de la Carta.

118. Así pues, el ordenamiento jurídico prevé consecuencias por la inobservancia de los deberes de realizar descuentos por aportes y pagos para el sistema de seguridad social. En materia disciplinaria, la Ley 734 del 5 de febrero de 2002, en el artículo 48, numeral 28, define que la omisión de esta obligación constituye falta gravísima. Esta disposición se reprodujo en la Ley 1952 del 28 de enero de 2019, en el artículo 57, numeral 9, como una falta relacionada con la hacienda pública. Por su parte, las normas tributarias contenidas en la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012 modificada por la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016 le confieren a la UGPP la competencia para imponer sanciones allí descritas a los aportantes que incumplan con las contribuciones parafiscales de la protección social (artículo 179).

119. Todo lo expuesto lleva a concluir que, los servidores del DAS, para quienes se previó que la prima de riesgo haría parte del ingreso base de cotización, no deben verse afectados en su derecho pensional, por el hecho de que no acrediten los descuentos sobre este factor con incidencia pensional. Ciertamente, era responsabilidad de su empleador efectuar las deducciones y traslados correspondientes por este concepto, obligación que debía ser verificada por el ente de previsión social, conforme las competencias legal y reglamentariamente asignadas. Así las cosas, el incumplimiento de estos últimos no debe ser asumido por el trabajador que aspira a consolidar su derecho pensional, en la plenitud de las condiciones que concede la ley.

120. Frente a esta interpretación es importante precisar que no se considera que con ella desconozca el Acto Legislativo 01 de 2005, en cuanto señala «Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada

<sup>80</sup> Ver sentencias T-433 de 2015 y T-230 de 2018.



persona hubiere efectuado las cotizaciones», si se parte de que dichas cotizaciones han debido efectuarse según las disposiciones legales y reglamentarias que rigen la materia y las consecuencias de su incumplimiento están igualmente reguladas por la ley.

121. En esas condiciones, entender que la omisión de las autoridades públicas ya sea como empleadores o como administradoras de pensiones es causa suficiente para disminuir el derecho a la pensión, como componente de la garantía de seguridad social, sería tanto como admitir la validez de una actuación que vulnera el ordenamiento jurídico y que, a su vez, conlleva la afectación de los fines esenciales del Estado, especialmente los de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en el artículo 2 de la Constitución; del mismo artículo 48 superior, que garantiza los derechos adquiridos con arreglo a la ley y del artículo 53, que tiene dentro de los principios mínimos fundamentales en materia laboral: la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho y la garantía a la seguridad social.

122. En consecuencia, los errores, omisiones o inexactitudes en la consignación de los aportes no son un aspecto que pueda modificar las condiciones en las cuales la ley concede el derecho pensional, cuando el afiliado ha acreditado los requisitos para acceder a la prestación.

### **3. Reglas de unificación**

i) Los servidores que desarrollaron actividades de alto riesgo del DAS, cobijados por los regímenes de transición de que tratan los Decretos 1835 de 1994, 2090 de 2003 y la Ley 860 de 2003, tienen derecho a que se respeten las condiciones de edad, tiempo de servicios y monto, entendido como el porcentaje o tasa de retorno, señalados por los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989, sin embargo, el ingreso base de liquidación es el previsto por los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, este es:

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

ii) Los factores salariales que se deben tener en cuenta para liquidar las pensiones aquí referidas son los devengados por el servidor que, de acuerdo con el Decreto 1158 de 1994 y demás normas aplicables, constituyen la base de cotización para pensión. En el caso del personal del DAS de que tratan los artículos 1 y 2 del Decreto 2646 de 1994, la prima de riesgo prevista en este decreto debe incluirse para liquidar la pensión a partir de la entrada en vigor de la Ley 860 de 2003, en los porcentajes señalados por el artículo 2 de la misma ley, es decir:

- En el 40%, desde el 26 de diciembre de 2003 hasta el 30 de diciembre de 2007.
- En el 50%, desde el 31 de diciembre de 2007 hasta la incorporación de los servidores del DAS a otras entidades, por disposición del Decreto 4057 de 2011.



- iii) Si el empleador no cumplió la obligación de realizar los descuentos en el porcentaje a su cargo y el del empleado destinados a las cotizaciones para el sistema de pensión sobre los factores devengados que, de conformidad con el Decreto 1158 de 1994 y la Ley 860 de 2003, debían ser base de cotización o si omitió el traslado de la cotización especial por alto riesgo, sin que la entidad de previsión social hubiera adelantado las gestiones pertinentes para su cobro, ello no es oponible al interesado para que la pensión especial se reconozca y liquide de acuerdo con los parámetros indicados en esta sentencia.

123. Se aclara que no se desconoce que anteriormente se emitieron algunas providencias de Subsección en las que se adoptaron interpretaciones distintas en relación con la inclusión de la prima de riesgo del DAS como factor salarial en el ingreso base de liquidación de las pensiones sometidas al régimen especial aquí estudiado, tal y como se expuso en el auto del 23 de septiembre de 2021, por el cual esta Sección avocó conocimiento del asunto. Sin embargo, la Sala de Sección acoge las reglas de unificación aquí definidas, pues luego de efectuar una nueva revisión de la materia bajo los parámetros de las Leyes 860 de 2003 y 100 de 1993, en armonía con las obligaciones que se generan a cargo del empleador, particularmente, con la de deducir los aportes y su traslado a los entes de previsión social, derivada del artículo 22 de la mencionada Ley 100 de 1993, lleva a la conclusión de que la motivación que en esta oportunidad se presenta se acompasa de mejor forma con los principios que inspiran el derecho laboral y el de sostenibilidad financiera del sistema pensional.

#### **4. El asunto particular y concreto**

##### **Problemas jurídicos**

124. Los problemas jurídicos que se deben resolver en esta providencia se resumen en las siguientes preguntas:

- i) ¿La señora Margenys del Socorro Enríquez Erazo, quien se desempeñó como detective del Departamento Administrativo de Seguridad, tiene derecho a la reliquidación de su pensión de vejez con inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados durante el último año de servicios?
- ii) ¿Se debe ordenar el reconocimiento de intereses moratorios en favor de la demandante?

##### **Primer problema jurídico**

¿La señora Margenys del Socorro Enríquez Erazo, quien se desempeñó como detective del Departamento Administrativo de Seguridad, tiene derecho a la reliquidación de su pensión de vejez con inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados durante el último año de servicios?

125. En el expediente se encuentra acreditado lo siguiente:

126. La señora Margenys del Socorro Enríquez Erazo nació el 28 de abril de 1965<sup>81</sup>.

127. En el folio 35 la subdirectora del Talento Humano del DAS (en liquidación) certificó, el 9 de abril de 2012, que la señora Margenys del Socorro Enríquez Erazo se desempeñó como detective en la entidad desde el 1.º de febrero de 1989 hasta el 29 de abril de 2011, con una interrupción comprendida entre el 3 de enero de 2005 y el 7 de enero de 2005, para un total de 22 años, 2 meses y 23 días. El

<sup>81</sup> Folio 4 del cuaderno principal.



Departamento Administrativo de Seguridad efectuó cotizaciones especiales por actividad de alto riesgo, en porcentaje del 8.5% desde el 1 de enero de 1996 hasta el 31 de julio de 2003. Así mismo, que efectuó aportes a Cajanal desde el 1 de febrero de 1989 hasta el 30 de junio de 2009 y al ISS desde el 1 de julio de 2009 hasta el 29 de abril de 2011, en cumplimiento de lo ordenado por el Decreto 2196 de 2009<sup>82</sup>.

128. De acuerdo con los comprobantes de nómina de diciembre de 2009, enero a diciembre de 2010 y febrero a abril de 2011, que reposan en los folios 19 a 34<sup>83</sup>, durante dichas anualidades la demandante devengó: asignación básica; prima de servicios; prima de vacaciones; prima de navidad; bonificación por servicios; prima especial de riesgo del 35%; bonificación por recreación; sueldo por vacaciones y factores por vacaciones.

129. Por medio de la Resolución PAP 012932 del 9 de septiembre de 2010 (ff. 5 a 11), Cajanal reconoció una pensión de jubilación, efectiva a partir del 1 de junio de 2009, condicionada a demostrar el retiro definitivo del servicio. Para el efecto tuvo en cuenta:

- Que laboró 7255 días, equivalentes a 1036 semanas.
- Para la fecha, tenía la edad de 44 años.
- Adquirió el estatus jurídico el 6 de abril de 2009.
- La liquidación la efectuó en el 75% del salario promedio devengado en los últimos 10 años, entre el 26 de mayo de 1999 y el 30 de mayo de 2009, conforme al régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.
- Los factores que incluyó fueron: asignación básica y bonificación por servicios.

130. Mediante Resolución UGM 035856 del 28 de febrero de 2012, Cajanal reliquidó la pensión de la demandante con el salario promedio recibido desde el 1 de mayo de 2001 hasta el 30 de abril de 2011. Negó la inclusión de la prima de riesgo, con sustento en lo siguiente:

«[...] teniendo en cuenta que el Acto Legislativo 01 de 2005; indica que para la liquidación de las pensiones solo se tendrán en cuenta los factores sobre los que se hubieran hecho cotizaciones, no es posible acceder a lo solicitado por cuanto la prima de riesgo es solo factor de salario con el decreto 2091 de 2003, es decir, a partir de agosto de 2003, siempre y cuando se hayan efectuado los descuentos para pensión sobre dicho factor lo cual de acuerdo a las certificaciones salariales expedidas por la Secretaría General Subdirección Financiera del DAS aportadas por el peticionario, no se realizó el correspondiente aporte sobre el mencionado factor[...].»

131. Por medio de las Resoluciones RDP 021359 del 28 de diciembre de 2012 y RDP 012130 del 12 de marzo de 2013 la UGPP reiteró la negativa frente a la petición de reliquidación de la prestación.

132. En el CD que contiene el expediente prestacional, reposa un documento suscrito por el gerente del Patrimonio Autónomo Buenfuturo dirigido al DAS, en el que solicita se allegue «Certificado de factores salariales, donde se especifique la cotización y monto

<sup>82</sup> «Artículo 4°. *Del traslado de afiliados.* La Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, en Liquidación, deberá adelantar todas las acciones necesarias para el traslado de sus afiliados cotizantes, a más tardar dentro del mes siguiente a la vigencia del presente decreto, a la Administradora del Régimen de Prima Media del Instituto de Seguro Social - ISS. Igualmente, deberá trasladar a dicha entidad los conocimientos sobre la forma de adelantar el proceso de sustanciación de los actos administrativos de reconocimiento de pensión de estos afiliados cotizantes, en la medida en que se trata de servidores públicos, para lo cual, estas entidades fijarán las condiciones en la que se realizará dicho traslado.»

<sup>83</sup> También reposan en el CD contentivo del expediente prestacional allegado al expediente.



de la misma sobre la prima de riesgo» que la señora Margenys del Socorro Enríquez devengó durante los últimos 10 años de servicio como detective.

133. El anterior requerimiento fue respondido por la Subdirección del Talento Humano del DAS en la cual informó que la servidora recibió una prima de riesgo desde el 29 de noviembre de 1994 y se limitó a indicar que se efectuó la cotización especial por alto riesgo correspondiente al 8.5% por actividad de alto riesgo a Cajanal desde el 1 de enero de 1996 hasta el 31 de julio de 2003.

**La demandante no tiene derecho a la reliquidación de su pensión con todos los factores salariales devengados en el último año de servicios**

134. La Sala advierte que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones de la demanda en el sentido de ordenar la reliquidación de la pensión de jubilación con el 75% del promedio de todo lo devengado en el último año de servicio. No obstante, en aplicación de las reglas de unificación antes definidas, en las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición solo se mantienen las condiciones de edad, tiempo de servicios y monto de las normas anteriores a la Ley 100 de 1993, y en este caso, al Decreto 1835 de 1994. El IBL y los factores salariales que se deben computar, son aspectos que se regulan por lo previsto en esta última ley, en línea con lo definido por la Sala Plena de esta Corporación a partir de la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, y como consecuentemente lo ha aplicado esta Sección con las sentencias del 25 de abril de 2019<sup>84</sup> y 11 de junio de 2020<sup>85</sup>.

135. Ahora bien, se advierte que la señora Margenys del Socorro Enríquez Erazo tuvo la calidad de detective del DAS desde su vinculación a la entidad (como detective alumna) desde el 1.º de febrero de 1989 y finalizó su relación legal y reglamentaria el 29 de abril de 2011 como detective profesional 207-10, según certificación expedida por la subdirectora de Talento Humano del extinto departamento administrativo. Por ese motivo, era destinataria del régimen especial de pensiones para los detectives del DAS, aspecto que no discute la UGPP.

136. En ese entendido, la pensión de la señora Margenys del Socorro Enríquez Erazo, como exdetective del DAS, debe liquidarse con el promedio de lo devengado en los 10 años anteriores a la adquisición del estatus pensional, como efectivamente se hizo en la Resolución PAP 12932 del 9 de septiembre de 2009, por medio de la cual se reconoció la prestación y se mantuvo en el acto de reliquidación por retiro definitivo del servicio, Resolución UGM 035856 del 28 de febrero de 2012.

137. Ahora, en cuanto a los factores salariales, debe precisarse que, por regla general, solo son computables los regulados en el Decreto 1158 de 1994 adicionado por la prima de riesgo en los porcentajes señalados por el artículo 2 de la Ley 860 de 2003.

138. Así las cosas, en el presente asunto se encuentra acreditado que la señora Enríquez Erazo percibió, además de la asignación básica mensual y la bonificación por servicios prestados, las primas de servicio, navidad, vacaciones y riesgo<sup>86</sup>, de los cuales solo tiene derecho a que le sean incluidos en el IBL la asignación básica, la bonificación por servicios prestados y la prima de riesgo, los dos primeros por estar

<sup>84</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 25 de abril de 2019, radicación: 680012333000201500569-01 (0935-2017) sobre ingreso base de liquidación de personal docente afiliado al FOMAG.

<sup>85</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencias del 11 de junio de 2020, radicado: 15001 23 33 000 2016 00630 01 (4083-2017), 05001-23-33-00-2012-00572-01 (1882-2014), relativas al ingreso base de liquidación de los servidores de la Rama Judicial, Ministerio Público y Contraloría General de la República.

<sup>86</sup> Según certificado de salarios mes a mes obrante en archivo 34 del CD de antecedentes administrativos a folio 146 del expediente.



expresamente regulados en el Decreto 1158 de 1994 y la última, por mandato de la Ley 860 de 2003, en los porcentajes indicados en el párrafo 4.º del artículo 2.

139. Con todo, de los comprobantes de nómina obrantes en el CD de antecedentes administrativos, se puede constatar que a la demandante solo se le hicieron descuentos para pensión por los conceptos de asignación básica y bonificación por servicios prestados, sin que se observe en el proceso que sobre la prima de riesgo se hicieron las correspondientes deducciones. Igualmente, de la respuesta enviada por el subdirector de Talento Humano del DAS al Patrimonio Autónomo Buenfuturo, es plausible concluir que solamente se realizó la cotización especial por alto riesgo, que estaba totalmente a cargo del empleador, pero no efectuó las correspondientes deducciones y traslados respecto de la prima en mención.

140. Sobre el particular, debe tenerse presente, como ya se analizó, que se trata de cotizaciones diferentes que el empleador estaba en la obligación de girar a la entidad administradora de pensiones, con el fin de que la prestación de la demandada se reconociera en los términos previstos por la ley. Su omisión no es oponible a la ahora pensionada para excluir de la liquidación un emolumento al que tenía derecho.

141. De acuerdo con lo anteriormente señalado, en esta oportunidad, se considera procedente ordenar la reliquidación de la pensión de la demandante para incluir en el ingreso base de liquidación la prima de riesgo, en los términos señalados por el párrafo 4.º del artículo 2 de la Ley 860 de 2003.

142. Ahora bien, la Sala de Sección se abstendrá de impartir la orden de descuentos por concepto de aportes a cargo de la pensionada. Lo anterior con sustento en lo siguiente: i) ha quedado definido que los factores que se deben incluir en el IBL son aquellos que efectivamente deben integrar el ingreso base de cotización; ii) el artículo 22 de la Ley 100 de 1992 dispone que el «empleador responderá por la totalidad del aporte aun en el evento de que no hubiere efectuado el descuento al trabajador»; iii) la Ley 100 de 1993 le asignó a las administradoras de pensiones amplias potestades para lograr el debido cumplimiento del traslado de los aportes «en procura de la sostenibilidad financiera del sistema pensional y en garantía del pago efectivo de los derechos amparados por el sistema de seguridad social en pensiones»<sup>87</sup>; iv) las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones descritas no pueden ser imputadas al servidor ni pueden generarle efectos adversos frente a la garantía efectiva del derecho pensional.

143. Es importante precisar que no desconoce la Sala que, en anteriores pronunciamientos, en los que se ordenó la reliquidación de la pensión para incluir factores salariales adicionales a los contemplados por la entidad de previsión social, la Sección Segunda consideró procedentes los descuentos a cargo del trabajador<sup>88</sup>, por concepto de aportes a pensión no efectuados durante la prestación del servicio. Al respecto debe resaltarse que, en esos casos, las consideraciones que sustentaron tal decisión atendieron tesis anteriores sostenidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado, según las cuales debían integrarse al ingreso base de liquidación todas las sumas que habitual y periódicamente recibiera el servidor como contraprestación de su labor<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> Sentencia T-230 de 2018.

<sup>88</sup> Al respecto, se pueden consultar, entre muchas otras: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 14 de septiembre de 2011, radicación: 25000-23-25-000-2010-00031-01(0899-11); de la Subsección A, sentencia del 22 de noviembre de 2012, radicación: 76001-23-31-000-2009-00241-01(1079-11); sentencia del 9 de abril de 2014, radicación: 25000-23-25-000-2010-00014-01(1849-13); de la Subsección B, sentencia del 5 de diciembre de 2013, radicación: 17001-23-31-000-2011-00151-01 (1846-2013). Sobre la imprescriptibilidad en la deducción de aportes, se puede ver: Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 8 de abril de 2021, radicación: 63001-23-33-000-2016-00499-01 (0783-2018).

<sup>89</sup> Esta tesis jurisprudencial se identifica en: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 4 de agosto de 2010, radicación: 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09), demandante: Luis Mario Velandia.



144. Como se dejó precisado, esa interpretación atendía en su integridad las normas pensionales anteriores a la Ley 100 de 1993 y concebía un alcance distinto al régimen de transición del artículo 36 *ejusdem*. A partir de ello, se incorporaron emolumentos adicionales a los señalados por el Decreto 1158 de 1994, la Ley 62 de 1985 y demás normas que regularan los factores que debían ser base de cotización, de manera que se observó la necesidad de adoptar medidas tendientes a contribuir a la sostenibilidad financiera del sistema pensional. En consecuencia, se estimó ineludible asegurar la correspondencia entre los factores que se ordenaban computar y aquellos respecto de los cuales se efectuaran cotizaciones.

145. Sin embargo, ahora el contexto jurisprudencial es distinto. En esta oportunidad se ajusta el criterio a los cánones del Sistema General de Seguridad Social y las consideraciones aquí expuestas observan los mandatos de la Ley 100 de 1993, así como los criterios jurisprudenciales vigentes relacionados con la materia.

146. En este sentido, se debe aclarar que es la UGPP a quien corresponde iniciar los mecanismos o acciones pertinentes para lograr el efectivo traslado de los aportes no realizados por concepto de la prima de riesgo, a cargo del empleador o de la entidad que haya asumido tales obligaciones, luego de la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad.

**En conclusión:** No es procedente la reliquidación de la pensión de jubilación de la demandante con el promedio de todo lo devengado en el último año de servicios. Lo anterior comoquiera que la liquidación de la prestación debe efectuarse sobre el 75%, del promedio de los salarios o rentas que debían ser base de cotización durante los diez (10) años anteriores al disfrute efectivo de la pensión. Los factores salariales que deben incluirse son: asignación básica, bonificación por servicios prestados y la prima de riesgo, esta última por ser exdetective del DAS, en los términos definidos por la Ley 860 de 2003. En consecuencia, la prima de riesgo debe ser computada en el cálculo de la prestación, en los porcentajes señalados por el parágrafo 4.º del artículo 2 de la mencionada Ley 860 de 2003.

### **Segundo problema jurídico**

¿Hay lugar a ordenar el reconocimiento de intereses moratorios en favor de la demandante?

147. Al respecto, la Sala sostendrá la siguiente tesis: La demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de intereses moratorios en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA, como se explica a continuación:

### **Los intereses moratorios operan por ministerio de la ley**

148. De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, se advierte que pretende que expresamente se ordene a la UGPP reconocer y pagar los intereses moratorios que se generan por la tardanza generalizada de las entidades administrativas en el pago de las condenas impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

149. Frente a dicho argumento, que también fue objeto de solicitud de adición al dictarse el fallo de primera instancia, el tribunal consideró innecesario un pronunciamiento expreso al sostener que ellos se causan automáticamente por ministerio de la ley, en virtud de los artículos 192 y 195 del CPACA. Según estas normas las sumas resultantes de la condena devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia. Esta Sala comparte el criterio de no incluir expresamente dicha orden, por cuanto la entidad administrativa condenada al dar cumplimiento a la sentencia judicial ejecutoriada está obligada legalmente a



reconocer, liquidar y pagar los intereses moratorios en la forma regulada por el CPACA. Ciertamente, el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 previó:

«ARTÍCULO 192. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento.

Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.

**Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto, según lo previsto en este Código.**

[...]

Cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud. [...]» (Negrillas de la Sala)

150. Por su parte, el artículo 195 del mismo estatuto procesal dispone:

«ARTÍCULO 195. TRÁMITE PARA EL PAGO DE CONDENAS O CONCILIACIONES. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

1. Ejecutoriada la providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación cuya contingencia haya sido provisionada en el Fondo de Contingencias, la entidad obligada, en un plazo máximo de diez (10) días, requerirá al Fondo el giro de los recursos para el respectivo pago.

2. El Fondo adelantará los trámites correspondientes para girar los recursos a la entidad obligada en el menor tiempo posible, respetando el orden de radicación de los requerimientos a que se refiere el numeral anterior.

3. La entidad obligada deberá realizar el pago efectivo de la condena al beneficiario, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de los recursos.

**4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratorio a la tasa comercial. [...]» (Negrillas de la Sala)**

151. Así las cosas, se advierte que fue el mismo legislador quien dispuso que, en caso de sentencia condenatoria dictada con fundamento en lo dispuesto por la Ley 1437 de 2011, habrá por imperativo legal de reconocerse y pagarse intereses moratorios a partir del momento en que la decisión judicial quede ejecutoriada, con la única salvedad de que los beneficiarios no acudan en el término de 3 meses contados a partir de la ejecutoria para hacer efectiva la condena, caso en el cual cesa la causación de intereses, pero solo hasta que se eleve la respectiva solicitud.

152. Ahora bien, pese a que la demandante afirma en la alzada que su solicitud se funda en la tardanza generalizada de las entidades en dar cumplimiento a los fallos judiciales, tal situación no exige un pronunciamiento expreso en la sentencia, por



cuanto los términos ya se encuentran previstos por la ley. De modo que, si la demandada no cumple con lo ordenado en esta, podrá ser ejecutada en el marco del proceso regulado para tal efecto, eso sí, siempre que tal reclamación no se exceda del plazo de caducidad regulado en el artículo 164 del CPACA.

**En conclusión:** Se confirmará en este sentido la sentencia de primera instancia por cuanto no resulta necesario ordenar en forma expresa el reconocimiento y pago de los intereses moratorios de que tratan los artículos 192 y 195 del CPACA pues, como se reitera, estos operan por ministerio de la ley y, por tanto, proceden en todos los casos de sentencia condenatoria por imperativo legal.

### **Decisión de segunda instancia**

153. Según se ha expuesto, se impone modificar el ordinal tercero de la sentencia del 27 de marzo de 2014, el cual quedará de la siguiente forma:

«TERCERO.- Como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho, se ordena a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social reliquidar y pagar a la señora Margenys del Socorro Enríquez Erazo, identificada con la cédula de ciudadanía 30.734.312 de Pasto, su pensión de jubilación en cuantía del 75% del promedio de lo cotizado en los 10 años anteriores a su retiro definitivo del servicio, con la inclusión de la asignación básica, la bonificación por servicios prestados y la prima de riesgo, esta última en los porcentajes señalados por el parágrafo 4.º del artículo 2 de la Ley 860 de 2003, a partir del 1.º de mayo de 2011, con los reajustes legales correspondientes.

No habrá lugar a efectuar descuento alguno a cargo de la pensionada por concepto de los aportes no realizados por el empleador. A la UGPP le corresponde adelantar los procedimientos o acciones pertinentes para lograr el cobro y traslado de los aportes para pensión no efectuados respecto de la prima de riesgo por el Departamento Administrativo de Seguridad o de la entidad que haya asumido tales obligaciones, luego de su supresión.»

154. En lo demás se confirmará la sentencia apelada.

### **De la condena en costas**

155. En lo que respecta a la condena en costas, en providencias del 7 de abril de 2016<sup>90</sup>, se acogió el criterio objetivo valorativo para su imposición. Sin embargo, en esta oportunidad resulta necesario tener presente que la reclamación que se adelantó por la parte demandante tiene como sustento la posición jurisprudencial asumida por la Sección Segunda de esta Corporación en las sentencias del 4 de agosto de 2010 y del 1 de agosto de 2013, antes citadas, la cual, como se vio, se varió con posterioridad y en el transcurso de este proceso, por las providencias de Sala Plena del 28 de agosto de 2018 y de esta misma Sección del 25 de abril de 2019 y 11 de junio de 2020. Igualmente, es preciso tener en cuenta que la decisión que aquí se adopta es fruto de lo dispuesto en las reglas que jurisprudencialmente se están trazando en esta sentencia de unificación. Por esa razón, no se impondrá condena en costas.

### **Efectos en el tiempo de la presente decisión**

156. Con el fin de proteger los principios de equidad e igualdad y la superación de situaciones que afectan el valor de la justicia y la aplicación de las normas de conformidad con los cambios sociales, políticos, económicos y culturales, por regla general, la Sala Plena de esta Corporación ha dado aplicación a su precedente de

<sup>90</sup> Ver sentencias proferidas dentro de los números internos: 4492-2013, Actor: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, Actor: José Francisco Guerrero Bardi.



forma retrospectiva<sup>91</sup>. En este caso, no se advierte la necesidad de dar efectos prospectivos a las reglas de unificación aquí definidas, toda vez que no restringen el acceso a la administración de justicia ni afectan los derechos adquiridos o fundamentales de las partes.

157. Por lo anterior, en esta ocasión, se adopta el mismo criterio de aplicación retrospectiva. En ese orden, las reglas jurisprudenciales que en esta providencia se fijan se aplicarán a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como judicial, a través de acciones ordinarias, con la salvedad de aquellos en los que haya operado la cosa juzgada, los cuales, en función del principio de seguridad jurídica, son inmodificables.

En consecuencia, los casos respecto decididos conforme a tesis anteriores que venían sosteniendo las Subsecciones A y B de la Sección Segunda respecto de los cuales ha operado la cosa juzgada resultan inmodificables, en virtud del principio de seguridad jurídica.

158. Tampoco puede entenderse, en principio, que por virtud de esta sentencia de unificación las pensiones que han sido reconocidas o reliquidadas en los regímenes de transición de los servidores del DAS, con fundamento en tesis anteriores que sostuvo la Sección Segunda del Consejo de Estado, la cuales replanteó la Sala Plena, lo fueron con abuso del derecho o fraude a la ley; de manera que si se llegare a interponer recurso extraordinario de revisión contra sentencia ejecutoriada que haya reconocido u ordenado la reliquidación de la pensión con fundamento en jurisprudencia diferente a la *ratio decidendi* aquí expuesta, prevalecerá el carácter de cosa juzgada, sin perjuicio de lo previsto en las causales de revisión reguladas en el artículo 250 del CPACA.

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

## FALLA

**Primero:** Unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar lo siguiente:

1. Los servidores que desarrollaron actividades de alto riesgo del DAS, cobijados por los regímenes de transición de que tratan los Decretos 1835 de 1994, 2090 de 2003 y la Ley 860 de 2003, tienen derecho a que se respeten las condiciones de edad, tiempo de servicios y monto, entendido como el porcentaje o tasa de retorno, señalados por los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989, sin embargo, el ingreso base de liquidación es el previsto por los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, este es:
  - Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.
  - Si faltare más de diez (10) años, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión,

<sup>91</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de unificación de 27 de marzo de 2007 (IJ). Rad. 76001-23-31-0002000-02513-01 CE-SUJ-SII-009-2018.



actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

2. Los factores salariales que se deben tener en cuenta para liquidar las pensiones aquí referidas son los devengados por el servidor que, de acuerdo con el Decreto 1158 de 1994 y demás normas aplicables, constituyen la base de cotización para pensión. En el caso del personal del DAS de que tratan los artículos 1 y 2 del Decreto 2646 de 1994, la prima de riesgo prevista en este decreto debe incluirse para liquidar la pensión a partir de la entrada en vigor de la Ley 860 de 2003, en los porcentajes señalados por el artículo 2 de la misma ley, es decir:
  - En el 40%, desde el 26 de diciembre de 2003 hasta el 30 de diciembre de 2007.
  - En el 50%, desde el 31 de diciembre de 2007 hasta la incorporación de los servidores del DAS a otras entidades, por disposición del Decreto 4057 de 2011.
3. Si el empleador no cumplió la obligación de realizar los descuentos en el porcentaje a su cargo y el del empleado destinados a las cotizaciones para el sistema de pensión sobre los factores devengados que, de conformidad con el Decreto 1158 de 1994 y la Ley 860 de 2003, debían ser base de cotización o si omitió el traslado de la cotización especial por alto riesgo, sin que la entidad de previsión social hubiera adelantado las gestiones pertinentes para su cobro, ello no es oponible al interesado para que la pensión especial se reconozca y liquide de acuerdo con los parámetros indicados en esta sentencia.

**Segundo:** Advertir a la comunidad en general que las consideraciones expuestas en esta providencia en relación con el tema objeto de unificación son vinculantes en los términos de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, para todos los casos en discusión, tanto en vía administrativa como judicial, toda vez que los efectos de la presente sentencia de unificación son retrospectivos, en atención a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Los casos decididos conforme a tesis anteriores que venían sosteniendo las Subsecciones A y B de la Sección Segunda respecto de los cuales ha operado la cosa juzgada resultan inmodificables, en virtud del principio de seguridad jurídica.

Tampoco puede entenderse, en principio, que por virtud de esta sentencia de unificación las pensiones que han sido reconocidas o reliquidadas en los regímenes de transición de los servidores del DAS, con fundamento en tesis anteriores que sostuvo la Sección Segunda del Consejo de Estado, la cuales replanteó la Sala Plena, lo fueron con abuso del derecho o fraude a la ley; de manera que si se llegare a interponer recurso extraordinario de revisión contra sentencia ejecutoriada que haya reconocido u ordenado la reliquidación de la pensión con fundamento en jurisprudencia diferente a la *ratio decidendi* aquí expuesta, prevalecerá el carácter de cosa juzgada, sin perjuicio de lo previsto en las causales de revisión reguladas en el artículo 250 del CPACA.

**Tercero:** Modificar el ordinal tercero de la sentencia del 27 de marzo de 2014, el cual quedará de la siguiente forma:

«TERCERO.- Como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho, se ordena a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social reliquidar



y pagar a la señora Margenys del Socorro Enríquez Erazo, identificada con la cédula de ciudadanía 30.734.312 de Pasto, su pensión de jubilación en cuantía del 75% del promedio de lo cotizado en los 10 años anteriores a su retiro definitivo del servicio, con la inclusión de la asignación básica, la bonificación por servicios prestados y la prima de riesgo, esta última en los porcentajes señalados por el parágrafo 4.º del artículo 2 de la Ley 860 de 2003, a partir del 1.º de mayo de 2011, con los reajustes legales correspondientes.

No habrá lugar a efectuar descuento alguno a cargo de la pensionada por concepto de los aportes no realizados por el empleador. A la UGPP le corresponde adelantar los procedimientos o acciones pertinentes para lograr el cobro y traslado de los aportes para pensión no efectuados respecto de la prima de riesgo por el Departamento Administrativo de Seguridad o de la entidad que haya asumido tales obligaciones, luego de su supresión.»

**Cuarto:** En lo demás se confirma la sentencia apelada.

**Quinto:** Sin condena en costas.

**Sexto:** Ejecutoriada esta providencia, háganse las anotaciones pertinentes en el sistema informático respectivo y devuélvase el expediente al despacho de origen.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Plena de la Sección Segunda, en sesión de la fecha.

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**  
Firmada electrónicamente

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**  
Firmada electrónicamente

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  
Firmada electrónicamente

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**  
Ausente con permiso

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
Firmada electrónicamente

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**  
Firmada electrónicamente

La anterior manifestación fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando el código QR que aparece a la derecha, o accediendo a la dirección <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/> donde deberá ingresar el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

