JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

PROCESO: *NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO*
RADICACIÓN *110013335-012-2019-00164-00*
ACCIONANTE: *FREDY LOPEZ CHAVARRO*
ACCIONADA: *COLPENSIONES*

ACTA Nº 147– 2021
AUDIENCIA INICIAL
ARTICULO 180 DE LA LEY 1437 DE 2011

En Bogotá D.C. siendo las 8:30 de la mañana del 23 de junio de 2021, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá en asocio de su secretaria Ad-Hoc declaró abierta la audiencia virtual a través de la plataforma Lifesize, con la asistencia de los siguientes

INTERVINIENTES

Parte demandante: *Dr. Cristian Camilo Chicaiza Moreno*
parte demandada: *Dra. Yesby Yadira Lopez Ramos, a quien se le reconoce personería para actuar de conformidad con el poder allegado previamente.*

PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA

Se informa a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se agotarán las siguientes Etapas:

1. *Saneamiento del Proceso*
2. *Decisión sobre Excepciones Previas*
3. *Fijación del Litigio*
4. *Conciliación*
5. *Decreto de Pruebas*
6 *alegaciones Finales*
7. *Juzgamiento*

I. SANEAMIENTO DEL PROCESO

Se concede el uso de la palabra a los apoderados con el fin de que se pronuncien si observan alguna irregularidad que pueda ser saneada en este momento. Como los apoderados no expresan ninguna irregularidad que sanear y el despacho tampoco observa causales de nulidad, se da por agotada esta etapa.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

II. EXCEPCIONES PREVIAS

La entidad accionada no interpuso excepciones previas y como el Despacho tampoco encuentra exceptivas que deba declarar de oficio, queda evacuada esta etapa.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

III: FIJACIÓN DEL LITIGIO

Con fundamento en los hechos y las pruebas que obran en la demanda y su contestación, encuentra el Despacho que se tienen por probados los hechos que a continuación se relacionan:

<table>
<tr><td>FREDY LOPEZ CHAVARRO
C.C 12.237.569</td></tr>
<tr><td>NACIÓ
30 de octubre de 1972 (fl 9)
ESTATUS PENSIONAL
Al acreditar 20 años de servicio sin importar la edad.</td></tr>
<tr><td>LABORÓ

<table><tr><th>ENTIDAD</th><th>DESDE</th><th>HASTA</th></tr><tr><td>SATELCISIÓN AGUDELO TELLEZ</td><td>03/05/1994</td><td>30/06/1994</td></tr><tr><td>INPEC</td><td>01/11/1995</td><td>31/12/2017</td></tr></table>
Total. 7506 días, equivalentes a 1072 semanas o 20 años. (fl 9)</td></tr>
<tr><td>ACTO DE RECONOCIMIENTO

➢ Resolución DIR 101 del 16 de junio de 2017 (ver cd anexo) reconoce una pensión de vejez por actividad de alto riesgo, con una tasa de reemplazo del 75% condicionada a la fecha del retiro.</td></tr>
<tr><td>ACTOS DEMANDADOS

➢ Resolución SUB 12306 del 17 de enero de 2019 (fl 8)
➢ Resolución DPE 56941 del 06 de marzo de 2019 (fl 13)
➢</td></tr>
<tr><td>REGIMEN APLICADO
Leyes 32 de 1986, 100 de 1993, Decreto 407 de 1994.</td></tr>
<tr><td>PRETENSIONES
Reliquidación pensional con la inclusión de todos los factores devengados durante el último año de servicios.</td></tr>
</table>

Se concede el uso de la palabra a los apoderados para que se pronuncien sobre la fijación del litigio.

Escuchadas las partes, el asunto se contrae a un asunto dirigido a determinar si es procedente la reliquidación pensional del demandante con la inclusión de todos los factores salariales devengados durante su último año de prestación de servicios.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

IV. CONCILIACIÓN

Continuando con el curso de la diligencia se pregunta a la parte demandada si le asiste ánimo conciliatorio. Escuchado lo manifestado por la entidad demandada y dada su falta de ánimo conciliatorio, el Despacho se abstiene de presentar fórmula de arreglo.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

V: DECRETO DE PRUEBAS

Téngase como pruebas en su haber pertinente los documentos que fueron aportados con el escrito de demanda y que son las que obran en el expediente de la referencia.

Teniendo en cuenta que el caso que nos ocupa es de mero derecho y revisado el expediente se advierte que las documentales que allí obran son suficientes para proferir decisión de fondo, no se decretan pruebas y se da por agotada esta etapa.

VI. ALEGACIONES

El Despacho corre traslado a las partes para que presenten sus alegatos de conclusión, la intervención queda registrada en la videograbación digital de la presente audiencia.

VII. SENTENCIA

1. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde determinar si la pensión de jubilación del demandante fue liquidada en legal forma por parte de la entidad accionada, teniendo en cuenta que su última vinculación al servicio público fue en calidad de teniente de prisiones del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC.

2. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

2.1. Normatividad que regula el régimen pensional del personal de custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC.

Ley 32 de 1986[1]

La citada norma reguló todo lo concerniente al ingreso, formación, capacitación, ascensos, traslados, retiros, administración y régimen prestacional del personal de custodia y vigilancia de la Penitenciaría Nacional, y señaló que este personal pertenece a la carrera penitenciaria de que trata el artículo 100 del Decreto 1817 de 1964.

El artículo 3 les otorgó de manera expresa a sus integrantes la calidad de empleados públicos, y en cuanto a la pensión de jubilación, determinó en el artículo 96 que los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia de la Penitenciaría Nacional tienen derecho a gozar de la pensión de jubilación cuando cumplan 20 años de servicio continuos o discontinuos al servicio de la guarda nacional, sin tener en cuenta la edad.

Decreto 2160 de 1992

Por virtud este Decreto se fusionó la Dirección General de Prisiones con el Fondo Rotatorio, entidades que estaban adscritas al Ministerio de Justicia, para crear el ***Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC*** *como un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa.*

En el artículo 29 de esta norma asignó al INPEC la función de organizar, reglamentar y administrar la carrera penitenciaria de conformidad con el artículo 100 del Decreto 1817 de 1964, de la cual forma parte el cuerpo de custodia y vigilancia.

Decreto 407 de 1994[2]

Con esta norma se estableció el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ***- INPEC*** *al igual que el régimen de sus prestaciones sociales, señalando que las personas que laboran al servicio de este instituto siguen ostentando la calidad de empleados públicos con régimen especial.*

El artículo 168 dispuso:

---

[1] *Por la cual se adopta el Estatuto Orgánico del Cuerpo de Custodia y Vigilancia*
[2] *Decreto 407 de 1994. «Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario»*

> *Artículo 168. «Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, que a la fecha de la vigencia del presente decreto se encuentren prestando sus servicios al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación en los términos establecidos en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986. El tiempo de servicio prestado en la fuerza pública se tendrá en cuenta para estos efectos. Con relación a los puntos porcentuales de cotización, serán determinados por el Gobierno Nacional».*

La norma transcrita dispone que los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia que, a la fecha de su vigencia, es decir para el 20 de febrero de 1994, se encuentran prestando sus servicios en el INPEC, tienen derecho a la pensión de jubilación en los términos del artículo 96 de la Ley 32 de 1986.

2.2. Ley 100 de 1993

Como es bien sabido, esta norma reguló el actual Sistema de Seguridad Social Integral, en su artículo 140 estableció:

> ***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.*

Decreto 2090 de julio 26 de 2003

Dando desarrollo al artículo 140 de la Ley 100 de 1993, el Gobierno expidió el Decreto 2090 de 2003[3], estableciendo en el artículo 2º como actividad de alto riesgo la desarrollada por el personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC.

Sobre el derecho a la pensión de vejez, modificó los requisitos para acceder a ella en los siguientes términos:

> ***ARTÍCULO 3o. PENSIONES ESPECIALES DE VEJEZ.** Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, que se dediquen en forma permanente al ejercicio de las actividades indicadas en el artículo anterior, durante el número de semanas que corresponda y efectúen la cotización especial durante por lo menos 700 semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión especial de vejez, cuando reúnan los requisitos establecidos en el artículo siguiente.*

[3] *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*

> ***ARTÍCULO 4o. CONDICIONES Y REQUISITOS PARA TENER DERECHO A LA PENSIÓN ESPECIAL DE VEJEZ.*** *La pensión especial de vejez se sujetará a los siguientes requisitos:*
>
> *1. Haber cumplido 55 años de edad.*
>
> *2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9o de la Ley 797 de 2003.*
>
> *La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada (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.*

El decreto 2090 de 2003, además de modificar las condiciones y requisitos para acceder a la pensión de vejez, estableció un régimen de transición para los empleados de actividades de alto riesgo de la siguiente manera:

> ***ARTÍCULO 6o. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.*** *a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto hubieren cotizado cuando menos 500 semanas de cotización especial, tendrán derecho a que, una vez cumplido el número mínimo de semanas exigido por la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión, esta les sea reconocida en las mismas condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo.*
>
> ***PARÁGRAFO.*** *Para poder ejercer los derechos que se establecen en el presente decreto cuando las personas se encuentren cubiertas por el régimen de transición, deberán cumplir en adición a los requisitos especiales aquí señalados, los previstos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 18 de la Ley 797 de 2003.*

En concordancia con lo anterior, el Acto Legislativo 01 de 2005 definió que los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional que ingresaron con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 2090 de julio 26 de 2003, se les aplica el régimen especial dispuesto en la Ley 32 de 1986.

> *Parágrafo transitorio 5o. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo.* ***A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes".*** *(Negrilla del Despacho)*

2.3. Factores salariales para liquidar las pensiones de los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC.

Al respecto precisa esta juzgadora que en ocasiones anteriores al resolver casos similares al que aquí nos ocupa, había adoptado la tesis expuesta por el Consejo de Estado de Estado en providencia de 12 de mayo de 2014, según la cual para liquidar las pensiones

de los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC debía acudirse al Decreto 1048 de 1975. Sin embargo, con ocasión a los múltiples pronunciamientos jurisprudenciales que se han hecho sobre el régimen de transición, el Despacho debe dar aplicación a las reglas fijadas por la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia de 28 de agosto de 2018:

> *"A juicio de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado una lectura del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 permite concluir que en el régimen de transición el IBL que debe tenerse en cuenta para liquidar el monto pensional es el previsto en el inciso 3 de dicha norma.*
> *(…)*
> ***La primera subregla** es que para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión 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, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.*
>
> ***La segunda subregla** es que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones."*[4]

En este sentido, el Alto Tribunal en providencia de 27 de mayo de 2019 expediente 2019-01015-00 Consejero Ramiro Pazos Guerrero, precisó que si bien la precitada sentencia de unificación se refería al régimen general de pensiones, las reglas allí fijadas son aplicable a todos los regímenes especiales de pensiones que quedaron a salvo con el régimen de transición. Así, lo expresó el órgano de cierre de esta jurisdicción al resolver sobre la reliquidación de una pensión reconocida bajo los presupuestos de la ley 32 de 1986

> *"(…) Por consiguiente, más allá de que el análisis se contrajo al régimen general, lo cierto es que, en cuanto a la interpretación del régimen de transición, se entiende que este es aplicable a todos los regímenes especiales de pensiones que quedaron a salvo con el régimen de transición, en fidelidad al texto literal del artículo 36 que está previsto para todos los regímenes anteriores.*
>
> *(…)*
>
> *Del análisis de ese texto normativo, se desprende con claridad que la referencia es extensiva para todos los regímenes, tanto para el general como para los regidos por normas especiales de jubilación"*
>
> *(…)*
>
> *En el asunto sub examine, de conformidad con los medios documentales de prueba allegados al expediente, se verifica que al señor Gabriel Laguado Avendaño le fue liquidada su pensión de jubilación con arreglo a la Ley 32 de 1986, pero el monto se fijó en una tasa de reemplazo del 75% y el IBL con el promedio de los factores cotizados en los últimos 10 años, al tenor de los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993*

---

[4] *Consejo De Estado Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo Consejero Ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS, Bogotá D.C., agosto veintiocho (28) de dos mil dieciocho (2018) Expediente: 52001-23-33-000-2012-00143-01 Demandante**:** Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro*

> *(…)*
> *En conclusión, la solicitud de la parte actora para que se reliquide su mesada pensional con la inclusión de todos los factores que tengan naturaleza salarial no tiene vocación de prosperidad"*

Ahora bien, los factores sobre los que se deben calcular los aportes o cotizaciones al sistema de pensiones son parte de los demás requisitos que se rigen por la Ley 100 de 1993 y se encuentran expresamente consagrados en el Decreto 1158 de 1994, que señala:

> *ARTICULO 1. El artículo 6o del Decreto 691 de 1994, quedará así: "Base de Cotización". El salario mensual base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:*
> *a) La asignación básica mensual;*
> *b) Los gastos de representación;*
> *c) La prima técnica, cuando sea factor de salario;*
> *d) Las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario.*
> *e) La remuneración por trabajo dominical o festivo;*
> *f) La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizad en jornada nocturna;*
> *g) La bonificación por servicios prestados.*

3. CASO CONCRETO.

Son presupuestos fácticos en el sub-judice los siguientes:

✓ *El señor Fredy López Chavarro se vinculó al INPEC el 01 de noviembre de 1995.*

✓ *Al acreditar 20 años de servicio le fue reconocida una pensión de vejez dando aplicación al régimen especial establecido en la ley 32 de 1986 por haber desempeñado el cargo de Teniente de Prisiones, código 4222 grado 16 en el Instituto Penitenciario y Carcelario INPEC (folio 18).*

✓ *A través de Resolución DIR 101 del 16 de junio de 2017 (ver cd anexo) le fue reconocida al señor LOPEZ CHAVARRO una pensión de vejez por actividad de alto riesgo, con una tasa de reemplazo del 75% sobre lo cotizado durante los últimos 10 años de servicio, condicionada al retiro.*

✓ *La parte actora solicita se reliquide su mesada pensional con la inclusión de todos los factores pensionales.*

Establecidas las anteriores premisas, es claro para el Despacho que el demandante es beneficiario de la ley 32 de 1986, norma que regula la edad y el tiempo de servicios para la pensión, pero el IBL quedó sujeto al regimen general de la ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios conforme la sentencia del Consejo de Estado de fecha 28 de agosto de 2018.

Así las cosas, comoquiera que el reconocimiento de la pensión se hizo bajo los parámetros de tiempo fijados por el régimen especial de la ley 32 de 1986 y el cálculo el IBL se efectuó teniendo en cuenta lo cotizado los diez últimos años laborados y los factores del Decreto 1158 de 1994, el Despacho encuentra ajustado a derecho los actos demandados.

4. CONDENA EN COSTAS

Se resolverá sobre la condena en costas bajo un criterio objetivo- valorativo en el que se conjuga la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la actuación procesal adelantada. Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, y con la interpretación que del mismo ha hecho el Consejo de Estado.

Acorde con el principio de razonabilidad que va más allá de la aplicación lógica-formal de la norma, no se condenará en costas teniendo en cuenta que aun después de proferida la sentencia de unificación del 28 agosto de 2018, se aplicó por los Tribunales la sentencia que regulaba la liquidación de pensiones de alto riesgo, lo que generó una expectativa legitima del derecho para el actor.
Acorde con el principio de razonabilidad que va más allá de la aplicación lógica-formal de la norma, el Despacho se abstendrá de condenar de costas, teniendo en cuenta que aún después de proferida la sentencia de unificación del 28 de agosto del 2018 se aplicó por los Tribunales la sentencia de unificación de las pensiones de alto riesgo, lo que generó una expectativa legitima del derecho para el actor.

5. REMANENTES DE LOS GASTOS

Toda vez que no se acreditó en el expediente que se hayan consignado gastos procesales, no hay valores pendientes para liquidación por este concepto.

En mérito de lo expuesto, el ***JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA****, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.*

RESUELVE

PRIMERO. NEGAR *las pretensiones de la demanda, por las razones suscritas en el presente fallo.*

SEGUNDO. SIN CONDENA EN COSTAS

TERCERO. NO HAY LUGAR a liquidación de remanentes.

CUARTO. EJECUTORIADA *esta providencia,* ***ARCHIVAR*** *las diligencias, previas las anotaciones respectivas*

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS. *Las partes cuentan con el término de ley para interponer los recursos a que haya lugar.*

La parte actora interpone recurso de apelación que sustentará en el término de ley.

Asistió como secretaria ad hoc Fernanda Fagua.

Firmado Por:

YOLANDA VELASCO GUTIERREZ
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 012 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
ec48e9cbd856d773a3b505339345d6df2ecc6165940f0f93d4cecafc8c810e7b
Documento generado en 23/06/2021 02:25:30 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica