



**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

Nulidad y Restablecimiento del Derecho	
Expediente No.	11001333501420150060800
Demandante	GUSTAVO MORA BEDOYA
Demandado	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP

Cumplida la ritualidad procesal prevista en los artículos 179, 180 y 182 del C.P.A.C.A., el Despacho procederá a dictar Sentencia, dentro de la demanda de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** de carácter laboral, promovida por el señor **GUSTAVO MORA BEDOYA** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**, de conformidad con los fundamentos que a continuación se pasan a exponer:

I. ANTECEDENTES.

1. La demanda.

1.1 Las pretensiones de la demanda **en resumen son las siguientes** (fls. 20-21):

1.1.1 Declarar la nulidad de la **Resolución RDP 038117 de 20 de agosto de 2013** mediante la cual se reconoció la pensión de jubilación, y del **acto ficto o presunto negativo** originado en la falta de resolución del recurso de apelación interpuesto el 8 de agosto de 2013¹.

1.1.2 Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se reliquide la pensión de jubilación con el régimen especial previsto en el Decreto 1835 de 1994, es decir, con el 75% de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, efectiva desde el 1 de enero de 2014; y que la UGPP reconozca en forma indexada las diferencias entre las mesadas pagadas y la reliquidación que se ordene.

¹ Al momento del saneamiento se manifestó que se efectuaría control de legalidad frente a este acto, pese a que no fue demandado.



1.1.3 Que se cumpla la sentencia de conformidad con el artículo 187 del CPACA y se paguen los intereses moratorios previstos en el artículo 141 de la ley 100 de 1993.

1.2 De acuerdo con la fijación del litigio realizada en audiencia y el material probatorio arrimado al expediente, se encuentran probados los siguientes **hechos** relevantes:

1.2.1 Mediante **Resolución No. 32768 de 19 de julio de 2013** la UGPP negó el reconocimiento de la pensión al accionante –esta información consta en la Resolución RDP 038117 de 20 de agosto de 2013 (fl. 3)-.

1.2.2 Contra el anterior acto el accionante –actuando en nombre propio- interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación (fls. 9 a 12).

1.2.3 A través de la **Resolución RDP 038117 de 20 de agosto de 2013**, la UGPP resolvió el recurso de reposición y decidió revocar el acto recurrido y en su lugar reconoció pensión de jubilación al demandante argumentando que, si bien estaba amparado por el régimen especial previsto en el Decreto 1933 de 1989, su pensión debía liquidarse con el 75% del promedio de la asignación básica y la bonificación por servicios devengadas en los últimos 10 años de servicios y sin incluir la prima de riesgo, efectiva desde el 1 de julio de 2011 (fls. 3 a 7).

1.2.4 De acuerdo con las certificaciones expedidas por la Subdirección de Talento Humano del DAS –suprimido- (CD antecedentes administrativos fl. 86) y de la Unidad Nacional de Protección (fl. 18), el señor GUSTAVO MORA BEDOYA laboró en el DAS desde el 18 de octubre de 1983 hasta el 31 de diciembre de 2011 y a partir del 1 de enero de 2012 fue incorporado a la UNP, sin solución de continuidad hasta el 31 de diciembre de 2013; el último cargo desempeñado fue Oficial de Protección, Código 3137 Grado 15 y, durante el último año de servicios (01 de enero a 31 de diciembre de 2013), devengó los siguientes emolumentos:

- Asignación básica
- Bonificación por recreación
- Bonificación por servicios
- Prima de navidad
- Prima de servicios



- Prima de vacaciones
- Sueldo vacaciones

2. Contestación de la demanda.

La **UGPP** contestó la demanda en tiempo (fls. 91 a 97) y se opuso a las pretensiones de la demanda argumentando que los empleados públicos del orden nacional fueron incorporados al Sistema General de Pensiones a partir del 1 de abril de 1994, razón por la cual las pensiones de estos servidores deben liquidarse con base en la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994, más no conforme a lo dispuesto en las normas anteriores. Afirma que la prima de riesgo no puede incluirse en el IBL de la pensión, puesto que no se demostró que sobre este factor el empleador haya efectuado aportes para pensión.

3. Audiencia inicial.

El 09 de marzo de 2017 se llevó a cabo la audiencia inicial con presencia de las partes, en esa oportunidad además de resolver sobre saneamiento, fijación de litigio, conciliación, medidas cautelares, se prescindió de la audiencia de pruebas y se escucharon los alegatos de las partes, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de la Ley 1437 de 2011 (fls. 144 a 147 y CD fl. 149).

4. Alegatos de conclusión expuestos en audiencia.

4.1 Apoderado de la parte demandante: Se ratifica en los hechos y pretensiones de la demanda. Adicionalmente, manifestó que el accionante tiene derecho a la reliquidación de la pensión teniendo en cuenta todos los factores de salario devengados en el último año de servicios, puesto que pertenece a un régimen exceptuado, como ex trabajador del DAS, y no le son aplicables las consideraciones realizadas por las Altas Cortes sobre el régimen de transición.

4.2 Apoderado de la UGPP: Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, en el entendido que al accionante se le reconoció pensión de jubilación en calidad de beneficiario del régimen especial del DAS, no obstante, los factores salariales para liquidar esa prestación son los previstos en el Decreto 1158 de 1994, puesto que los servidores públicos del orden nacional fueron incorporados



al régimen general de seguridad social en pensiones, sin hacer distinción para los regímenes especiales.

4.3. Concepto del Ministerio Público: manifestó que el demandante tiene derecho a que se reliquide la pensión de jubilación incluyendo todos los factores salariales devengados en el último año de servicios. Adicionalmente, consideró que debe respetarse el principio de confianza legítima de quienes iniciaron procesos judiciales basados en el precedente del Consejo de Estado, como las sentencias de unificación de 4 de agosto de 2010 y de 25 de febrero de 2016 (sic).

II. CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

1. Problema jurídico.

Se circunscriben a determinar si la pensión del señor **Gustavo Mora Bedoya** se debe reliquidar tomando el 75% de todos los factores de salario devengados en el último año de servicio, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 1933 de 1989 y las Leyes 33 y 62 de 1985, por cuanto éste régimen es más favorables que el contenido en la Ley 100 de 1993, o sí, por el contrario, la pensión se debe liquidar únicamente con los factores previstos en el Decreto 1158 de 1994 y teniendo en cuenta lo devengado en los 10 últimos años de servicio.

2. Tesis planteada por el Despacho para solucionar el problema jurídico.

La tesis que sostiene el Despacho es que las pretensiones de la demanda tienen vocación de prosperidad, pues el demandante es beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 4 del Decreto 1835 de 1994, razón por la cual es procedente liquidar su pensión con el régimen previsto en los Decreto 1933 de 1989, 1047 de 1979, 1045 de 1978, 1848 de 1969 y 3135 de 1968, sin que sea procedente aplicar el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y, por lo mismo, tampoco resulta aplicable las consideraciones que sobre dicho artículo realizó la Corte Constitucional. En cuanto a los factores de salario para liquidar la pensión debe acudirse a lo previsto en el artículo 18 del Decreto 1933 de 1989.



3. Argumentos que sustentan las tesis

3.1. Del régimen pensional aplicable a los detectives del extinto Departamento Administrativo de Seguridad —DAS—.

La Ley 100 de 1993 *“Por la cual se crea el sistema general de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”*, en el artículo 140 señaló que el Gobierno Nacional, observando la preceptiva de la Ley 4ª de 1992, debía expedir el régimen de los servidores públicos que laboran en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización o ambos requisitos.

Como consecuencia de lo anterior se expidió el Decreto No. 1835 de 1994, por el cual se reglamentó las actividades de alto riesgo de los servidores públicos, entre los que se encuentran algunos servidores del extinto Departamento Administrativo de Seguridad DAS, señalando los requisitos exigidos para adquirir la pensión de jubilación, y estableció, en su artículo 4, el régimen de transición especial para aquellos servidores que estuviesen vinculados antes de la entrada en vigencia de este decreto².

Dentro de los empleos considerados como de alto riesgo, se ubica el cargo de detective del DAS en sus distintos grados y denominaciones como especializado, profesional y agente.

² **ARTICULO 2o. ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO.** En desarrollo del artículo 140 de la Ley 100 de 1993, sólo se consideran actividades de alto riesgo las siguientes:

En el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS:

Personal de detectives en sus distintos grados y denominaciones de especializado, profesional y agente.

(...)

ARTICULO 3o. REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSION DE VEJEZ. Los servidores públicos que ingresen a partir de la vigencia del presente decreto, a las actividades previstas en los numerales 1o. y 5o. del artículo 2o., tendrán derecho a la pensión especial de vejez, cuando cumplan los siguientes requisitos:

1. 55 años de edad.

2. 1.000 semanas de cotización especial en las actividades citadas en el inciso 1o. de este artículo.

La edad para el reconocimiento de la pensión especial de vejez se disminuirá en un año por cada sesenta (60) semanas de cotización especial, adicionales a las primeras 1000 semanas, sin que dicha edad pueda ser inferior a 50 años.

PARAGRAFO 1o. A los servidores públicos de las entidades de que trata este capítulo, se les reconocerá el tiempo de servicio prestado a las fuerzas armadas.

PARAGRAFO 2o. Los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y del Ministerio Público que laboren en los cuerpos de seguridad de estas entidades les será aplicable lo dispuesto en este capítulo.

ARTICULO 4o. REGIMEN DE TRANSICION. <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.



El régimen pensional especial aplicable a los detectives del DAS antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 era el establecido en los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989.

En el artículo 10 del Decreto 1933 de 1989 consagró un régimen general de pensiones para los empleados del DAS (inciso primero) y uno especial para quienes cumplan funciones de dactiloscopistas y detectives (inciso segundo), así:

“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”.

Conforme a la anterior normativa los dactiloscopistas y los detectives del Departamento Administrativo de Seguridad tienen un régimen especial de jubilación, que se fundamenta en las funciones especiales que desarrollaban al interior de la entidad y por lo tanto la pensión la obtienen bajo los siguientes parámetros:

- Quien ejerza por 20 años continuos o discontinuos como detective, tiene derecho a gozar de la pensión de jubilación cualquiera sea su edad.
- Quien permanezca al servicio de la Institución por un término no menor de 18 años continuos, tendrá derecho a la pensión de jubilación al cumplir 50 años de edad, siempre que en esa época fuere funcionario del DAS.

Ahora bien, como el régimen aplicable a los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- no estableció el monto de la pensión de jubilación, por remisión expresa del artículo 1º del Decreto 1933 de 1989, para su liquidación debe acudirse a las normas de carácter general. Concretamente el artículo 73 del Decreto 1848 de 1969, prevé que el valor de la pensión mensual vitalicia de jubilación será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de los salarios y primas de toda especie percibidos en el último año de



servicio por el empleado oficial que haya adquirido el *status* jurídico de jubilado, por reunir los requisitos señalados por la Ley para tal fin.

Por su parte, el artículo 18 del Decreto 1933 de 1989, determinó en el artículo 18 los factores que se deben tener en cuenta para la liquidación de las pensiones de todos los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 18. FACTORES PARA LA LIQUIDACION DE CESANTIA Y PENSIONES. Para efectos del reconocimiento y pago del auxilio de cesantía y de las pensiones a que tuvieron derecho los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad se tendrán en cuenta para su liquidación, los siguientes factores:

- a) La asignación básica mensual señalada para el respectivo cargo;*
- b) Los incrementos por antigüedad;*
- c) La bonificación por servicios prestados;*
- d) La prima de servicio;*
- e) El subsidio de alimentación;*
- f) El auxilio de transporte;*
- g) La prima de navidad;*
- h) Los gastos de representación;*
- i) 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;*
- j) La prima de vacaciones.”*

4. Caso concreto.

En el expediente está acreditado que el señor **Gustavo Mora Bedoya**, trabajó en el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, desde el 18 de octubre de 1983 hasta el 31 de diciembre de 2012 y a partir del 1º de enero de 2012 se incorporó a la UNP, donde permaneció hasta el 31 de diciembre de 2013 (fl. 14). Igualmente, quedó demostrado que el último cargo que desempeñó en el DAS – liquidado- fue el Detective Profesional 207-1 (fl. 6).

En el presente caso se tiene que el demandante es beneficiario del régimen pensional especial previsto en los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989 para los empleados del extinto DAS, toda vez que (i) se vinculó a dicha entidad antes del 4 de agosto de 1994, fecha en la cual entró en vigencia el Decreto 1835 de 1994, por lo cual se encuentra amparado por el régimen de transición previsto en el artículo 4



de esa norma; (ii) durante su vinculación con el Departamento Administrativo de Seguridad ejerció el cargo de detective; y (iii) al momento de producirse la incorporación a la UNP, ya había adquirido el status de pensionado, esto es, 20 años de servicios, sin consideración a la edad.

A través de la **Resolución RDP 038117 de 20 de agosto de 2013**, la UGPP resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 32768 de 19 de julio de 2013, y decidió revocarlo para en su lugar reconocer pensión de jubilación al demandante argumentando que, si bien estaba amparado por el régimen especial previsto en el Decreto 1933 de 1989, su pensión debía liquidarse con el 75% del promedio de la asignación básica y la bonificación por servicios devengadas en los últimos 10 años de servicios y sin incluir la prima de riesgo, efectiva desde el 1 de julio de 2011 (fls. 3 a 7).

En el presente caso, el Despacho considera que la demandada acertó al reconocer que al señor GUSTAVO MORA BEDOYA, en calidad de detective del extinto DAS, le eran aplicables los Decretos 1047 de 1978, 1933 de 1989 y 1835 de 1994, pero se equivocó al liquidar la prestación con base en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994, pues no aplicar parcialmente los requisitos de tiempo de servicios de la norma especial y el monto pensional y los factores salariales del régimen general, porque con ello vulneró garantías laborales como los principios de inescindibilidad y favorabilidad.

A folio 18 del expediente obra certificación expedida por la Subdirectora de Talento Humano de la UNP, en el que se observa que en el último año de servicios -1º de enero al 31 de diciembre de 2013- el demandante devengó los siguientes factores de salario: ***asignación básica, bonificación por servicios, prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones.***

Así las cosas, se impone declarar la nulidad de los actos acusados y en su lugar se ordenará reliquidar la pensión de jubilación del demandante teniendo en cuenta el 75% del promedio de los factores salariales enunciados en el párrafo anterior, con la precisión de que en la base de liquidación sólo se deben tomar las doceavas partes de los que se pagan anualmente y los otros en su totalidad.



Así mismo, la demandada efectuará el descuento de los aportes correspondientes a los factores salariales cuya inclusión se ordena y sobre los cuales no se haya efectuado la deducción legal, en la proporción que legalmente le corresponde al demandante, pues tal omisión por parte de la administración no impide el reconocimiento de dichos conceptos para efectos pensionales, toda vez que aquellos pueden ser descontados por la entidad cuando se haga el reconocimiento prestacional.

Finalmente, se precisa que no se ordena incluir en la liquidación la **bonificación por recreación**, ni el **suelo vacaciones**, puesto que dichos pagos no retribuyen la labor prestada, sino que corresponde a un descanso del trabajador; además la bonificación por recreación, no tiene carácter salarial según lo dispuesto en el Decreto 451 de 1984 y lo precisado el H. Consejo de Estado, Sección Segunda, entre otras, en sentencia de 10 de julio de 2014³.

4.2. De la prescripción: Teniendo en cuenta que prosperaron las pretensiones de la demanda, se hace necesario estudiar si se configura la excepción de prescripción de las mesadas pensionales, propuesta por Colpensiones, a la luz del artículo 41 del Decreto 3135 de 1968⁴.

En tal virtud, como quiera que el derecho a gozar de la pensión se reconoció a través de la Resolución RDP 038117 de 20 de agosto de 2013 y la demanda se radicó el 12 de agosto de 2015, no hay lugar a declarar la prescripción de las mesadas pensionales.

4.3. Como de las operaciones matemáticas que se efectúen resulta diferencia entre los valores cancelados y la nueva liquidación, deberá pagarse actualizarse o indexarse esa suma a la demandante, con base en la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la demandante, por el guarismo que resulta de

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente: Dr. Gustavo Eduardo Gomez Aranguren (E), radicado 630012331000201100244 01 No. interno 2848-2012.

⁴ "Artículo 41. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en ese decreto prescribirán en tres años contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleados o trabajador ante la autoridad competente sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual"



dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (*vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia*), entre el índice inicial vigente a la fecha en la que debió hacerse el pago. Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes a mes y para cada diferencia de mesadas.

5. Costas.

El Despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte demandada, de las cuales hacen parte las agencias en derecho, pues conforme a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del C.G.P., aplicable por remisión expresa del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación y como quiera que los argumentos de la entidad demandada fueron eminentemente jurídico no se condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD parcial de la Resolución RDP 038117 de 20 de agosto de 2013, mediante la cual se le reconoció pensión de jubilación al accionante, y se anula totalmente, el **acto ficto negativo** originado en la falta de resolución del recurso de apelación interpuesto el 8 de agosto de 2013, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad, y a título de restablecimiento del derecho, **condenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP-**, tener en cuenta en la liquidación de la pensión del señor **GUSTAVO MORA BEDOYA** identificado con C.C. No. 5.947.961, el 75% del promedio mensual devengado en el último año de servicios, comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2013, incluyendo en ésta la **asignación básica, bonificación por servicios, prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones**. Se



advierte que sobre aquellos que se reconocen y pagan anualmente, se deberán tomar las doceavas partes.

TERCERO: Declarar no probada la excepción de prescripción de mesadas por las razones expuestas en la parte motiva.

CUARTO: Ordenar el descuento de los aportes correspondientes a los factores salariales cuya inclusión se accede y sobre los cuales no se haya efectuado la deducción legal, en los términos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

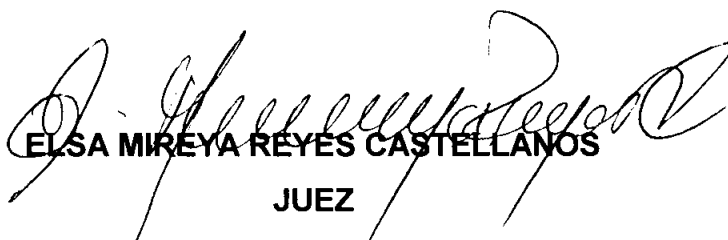
QUINTO: Ordenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP-, pagar a la demandante las diferencias de las mesadas pensionales causadas, debidamente actualizadas conforme a la formula indicada en la parte considerativa de esta providencia.

SEXTO: No se condena en costas a la parte vencida. Se niegan las demás pretensiones de la demanda.

SÉPTIMO: La entidad accionada dará cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

OCTAVO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría y a costa del interesado, expídanse copias del presente fallo y de la segunda instancia, si es el caso, con su respectiva constancia de ejecutoria, en la forma establecida en el artículo 114 del C.G.P., y cúmplase con las comunicaciones del caso. Posteriormente, procédase al archivo del proceso, previa devolución del **remanente consignado** por concepto de gastos ordinarios del proceso.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.


ELSA MIREYA REYES CASTELLANOS
JUEZ

