

Cartagena de Indias D. T. y C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

### I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Medio de control</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>Radicado</b>	13-001-23-33-000-2016-00431-00
<b>Demandante</b>	ROWINSON SUAREZ AYALA
<b>Demandado</b>	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES
<b>TEMA</b>	RECONOCIMIENTO DE PENSIÓN DE JUBILACIÓN/RÉGIMEN ESPECIAL DETECTIVES DEL DAS
<b>Magistrado Ponente</b>	DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN

### II.- PRONUNCIAMIENTO

Se procede a dictar sentencia dentro del proceso promovido por el señor Rowinsón Suarez Ayala contra la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES.

### III.- ANTECEDENTES

#### 3.1. DEMANDA<sup>1</sup>

##### 3.1.1. PRETENSIONES<sup>2</sup>

**PRIMERO:** Que se declare la nulidad de la i) Resolución GNR 230397 del 9 de septiembre de 2013, por medio de la cual COLPENSIONES negó el reconocimiento y pago de una pensión de vejez; ii) Resolución GNR 209522 del 10 de junio de 2014, por medio de la cual se confirmó la Resolución GNR

<sup>1</sup> Fl. 3-17.

<sup>2</sup> Fl. 3-4.

230397; iii) el Acto Ficto Negativo que surgió como consecuencia de la falta de respuesta al recurso de apelación que interpuso.

**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, solicita que se CONDENE a COLPENSIONES a reconocer la pensión de vejez, teniendo en cuenta el régimen especial previsto para los servidores de la planta operativa del Departamento Administrativo de Seguridad-DAS; es decir, con el 75% del promedio de lo devengado durante el último año de servicio y con la inclusión de todos los factores salariales percibidos durante el mismo (asignación básica, prima de servicios, prima de vacaciones, subsidio de alimentación, prima de riesgo, prima de navidad y bonificación por servicios).

**TERCERO:** Que se ordene a COLPENSIONES aplicar los reajustes sobre el valor real de la pensión de vejez y pagar las mesadas causadas desde la fecha de retiro efectivo del servicio.

**CUARTO:** Que se cumpla la sentencia y se paguen los correspondientes intereses en los términos de los artículos 187, 188 y ss de la Ley 1437 de 2011. También solicitó la indexación de las sumas no pagadas oportunamente.

### **3.1.2. HECHOS<sup>3</sup>**

Que el señor Rowinsón Suarez Ayala prestó servicios durante 20 años en el Departamento Administrativo de Seguridad-DAS, exactamente desde el 20 de noviembre de 1990.

La entidad demandada mediante la Resolución GNR 230397 del 9 de septiembre de 2013, negó el reconocimiento de una pensión de vejez, aduciendo que la encargada de reconocerla tal prestación era la AFP PORVENIR.

La referida decisión fue confirmada por parte de COLPENSIONES al resolver el recurso de reposición interpuesto. Señala el demandante que también presentó recurso de apelación, pero no fue resuelto por la entidad, por lo que, se configuró un acto ficto negativo.

---

<sup>3</sup> Fl. 4-5.

Indicó el demandante que COLPENSIONES al resolver la solicitud de pensión y determinar que era la AFP PORVENIR la que debía reconocer el derecho, desconoció lo dispuesto en la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Cartagena, mediante la cual se ordenó el reintegro sin solución de continuidad en un cargo equivalente en el extinto DAS.

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

El demandante señaló como violadas las siguientes disposiciones:

Constitución Política: Artículos 1, 2, 12, 25 y 53.

Decreto 1047 de 1978, artículo 1.

Decreto 2646 de 1994, artículo 1.

Decreto 1835 de 1965, artículo 2 e inciso segundo del artículo 12.

Decreto 1933 de 1989, artículo 19.

Ley 100 de 1993, artículos 140.

Ley 33 de 1985, artículo 1.

Ley 1437 de 2011, artículos 138,187 y 188.

Indicó que la violación de las normas citadas, consiste en no haber reconocido ni calculado la cuantía de la pensión, teniendo en cuenta el régimen especial al que pertenece como empleado del extinto DAS. Indicó que el artículo 18 del Decreto 1933 de 1989 estableció el régimen prestacional especial y en particular los factores para la liquidación de las pensiones.

Que la demandada desconoció los efectos jurídicos del fallo que ordenó el reintegro al extinto DAS sin solución de continuidad, lo que generó que se reconocieran obligatoriamente los tiempos laborados en el organismo de seguridad, entre el 20 de noviembre de 1990 y el 11 de noviembre de 2011.

Concluyó manifestando que al pertenecer a un régimen especial y haberse vinculado dentro de la transición prevista en el Decreto 1933 de 1989, se le debe reconocer una pensión con el 75% del promedio de lo devengado durante el último año de servicios.

## **3.2. CONTESTACIÓN**

### **3.2.1. ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES<sup>4</sup>**

Se opuso a las pretensiones de la demanda, porque al revisar el aplicativo de historia laboral, se observó que el demandante presenta un traslado de régimen pensional de prima media a ahorro individual desde el 1 de febrero de 2007, por lo que carece de competencia para efectuar el reconocimiento pensional.

Como excepciones propuso la falta de legitimación en la causa por pasiva; la inexistencia de obligación y falta de derecho para pedir; buena fe y cobro de lo no debido.

## **3.3. TRAMITE PROCESAL.**

La audiencia inicial se llevó a cabo el día 27 de marzo de 2019. En dicha diligencia se negó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva que formuló COLPENSIONES, al determinarse que el último fondo de pensiones donde cotizó el demandante fue en el Instituto Seguro Social. Frente a esta decisión la parte demandada no presentó recursos (fl. 136-140).

Por secretaría del Tribunal se corrió traslado de los documentos aportados como pruebas, desde el 5 y 11 de junio de 2019 (fl. 168). Vencido el término de traslado, empezó a correr la etapa para presentar alegatos de conclusión.

El proceso ingresó para fallo el 5 de diciembre de 2019.

## **3.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **3.4.1 COLPENSIONES<sup>5</sup>**

La apoderada de Colpensiones solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, al considerar que el Fondo de Pensiones y Cesantías -Porvenir en el único llamado a pronunciarse.

---

<sup>4</sup> FL. 110-115-

<sup>5</sup> FL. 171-172.

### **3.4.2 DEMANDANTE<sup>6</sup>.**

El demandante manifestó que tiene derecho al reconocimiento de la pensión, porque su ingreso al DAS se dio con anterioridad a la vigencia del Decreto 1835 de 1994 y por acreditar 20 años continuos de servicio en dicha institución.

## **IV. CONTROL DE LEGALIDAD**

Revisado el expediente se observa que de conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, en el desarrollo de las etapas procesales de esta primera instancia se ejerció control de legalidad de estas. Por ello y como no se observan vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión de fondo, se procede a dictar sentencia.

## **V.- CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en primera instancia, por disposición del numeral 2º del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, que dispone que los Tribunales Administrativos conocen en primera instancia de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

### **2. CUESTIÓN PREVIA**

Conforme lo dispone el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, es obligatorio para los Jueces dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin, sin que dicho orden pueda alterarse, salvo en los casos de sentencia anticipada o de prelación legal. Con todo, en los procesos de conocimiento de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tal orden también podrá modificarse en atención a la naturaleza de los asuntos o a solicitud del agente del

---

<sup>6</sup> Fl. 175-182 y 183-190.

Ministerio Público en atención a su importancia jurídica y trascendencia social.

En el presente caso, no se seguirá el turno correspondiente de sentencia, en atención a la naturaleza del proceso y a los precedentes jurisprudenciales que permiten adoptar una decisión de fondo frente al derecho pensional reclamado.

### **3. PROBLEMA JURÍDICO**

En la audiencia inicial se propuso resolver los siguientes interrogantes:

*¿Se debe declarar la nulidad de las resoluciones demandadas y del acto ficto negativo demandado?*

Específicos: ¿El señor Rowinson Suarez Ayala es beneficiario del régimen especial pensional previsto en los Decretos 1047 de 1978 y 1835 de 1994 por haber trabajado como detective del extinto Departamento Administrativo de Seguridad-DAS?

¿Cuáles son las normas que se aplican en su caso para efectos de determinar los factores salariales que se debieron tener en cuenta para liquidar la pensión de vejez del demandante?

¿Qué entidad tiene a su cargo el reconocimiento de la pensión?

¿Determinar si ha operado la prescripción de las mesadas?

### **4. TESIS**

Se considerará que el demandante tiene derecho a la pensión especial reclamada, porque está cobijado por el régimen de transición previsto en el artículo 2º de la Ley 860 de 2003 que remite al artículo 4º del Decreto 1835 de 1994, toda vez que, su vinculación se dio el 20 de noviembre de 1990. Se probó que laboró como detective desde el 20 de noviembre de 1990 hasta el 11 de diciembre de 2011 en el Departamento Administrativo de Seguridad-DAS-, es decir, durante 21 años, 11 días.

En cuanto al ingreso base de liquidación que se debe tener en cuenta y los factores salariales sobre los que se debe liquidar la pensión, se considerará

que se debe recurrir a los artículos 21 o 36 de la Ley 100 de 1993.

En cuanto a la entidad encargada del reconocimiento de la prestación, se determinará que COLPENSIONES es el encargado de reconocer la pensión del accionante, toda vez que, fue el último fondo al cual se efectuaron cotizaciones antes que el accionante se retirara del servicio como detective especializado

## **5. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

### **5.5.1 Régimen especial de pensiones de los detectives del Departamento Administrativo de Seguridad DAS y de los servidores públicos que desarrollan funciones catalogadas como de alto riesgo.**

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 5.<sup>a</sup> de 1978, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1047 del 7 de junio de 1978<sup>7</sup>, el cual dispuso:

*«ARTICULO 1o. 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.*

*ARTICULO 2o. Los empleados públicos que hayan aprobado el curso a que se refiere el artículo anterior y que permanezcan al servicio del Departamento Administrativo de Seguridad por un término no menor de 18 años continuos en el desempeño de funciones de dactiloscopista, tendrán derecho a la pensión de jubilación al cumplir 50 años de edad, siempre que para esta época fueren funcionarios de ese Departamento.*

*ARTÍCULO 3o. Para los fines del presente Decreto se entiende por dactiloscopista el empleado público que en forma permanente y continua, recoge, analiza, interpreta, confronta y clasifica huellas digitales con fines investigativos o de identificación, o desarrolla cualesquiera de las diferentes actividades técnicas que deben cumplir los dactiloscopistas en su condición de miembros de la Policía Judicial y como auxiliares de la Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público en la investigación de hechos delictivos»*

---

<sup>7</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»

Esta norma estableció que: (a) los empleados que se desempeñaran como dactiloscopistas en el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, por 20 años continuos o discontinuos y que hubieran aprobado el curso de formación impartido por el instituto de dicho ente, tendrían derecho a gozar de una pensión de jubilación a cualquier edad y (b) que los servidores que hubieran aprobado el curso ya referido y permanecieran al servicio de la entidad por un término no inferior a 18 años continuos como dactiloscopistas, podían acceder a la prestación al cumplir 50 años de edad, siempre que para ese momento estuvieran vinculados a dicha entidad.

El Decreto Ley 1933 del 28 de agosto de 1989 por el cual se expidió el régimen especial para los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, en su artículo 1º dispuso:

*«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».*

A su vez, en el artículo 10 *ibidem*, determinó que para el reconocimiento de la pensión de jubilación los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad se registrarían por las normas generales previstas para los empleados de la administración pública del orden nacional y los empleados que desarrollaran funciones de dactiloscopistas en los cargos de detective agente, profesional o especializado, así como los detectives en sus diferentes grados y denominaciones, se registrarían por lo previsto en el Decreto Ley 1047 de 1978.

Así las cosas, se tiene que los empleados del suprimido Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) gozan de un régimen prestacional especial para efectos de la pensión de jubilación, consistente en que tendrán derecho a que se les reconozca tal prestación de conformidad con las normas generales previstas para los empleados públicos del orden nacional, es decir, se les aplica lo consagrado en los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978. De lo anterior se exceptúa el personal de detectives en sus distintos grados y los que cumplan funciones de dactiloscopistas, que tendrán derecho a que se les reconozca la pensión de jubilación con 20 años de servicios continuos o discontinuos, independientemente de la edad, tal como lo prevé

el Decreto 1047 de 1978.

Por otro lado, se advierte que el Gobierno nacional, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por «[...] el ordinal 11 del artículo 189 y los literales e) y f) del ordinal 19 del artículo 150 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 100 de 1993», expidió el Decreto 1835 de 1994, «Por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo de los servidores públicos»<sup>8</sup>, que preceptúa:

*“Artículo 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.  
[...]”*

A partir de la norma transcrita se colige que la labor de detective desempeñada dentro del Departamento Administrativo de Seguridad comportaba la naturaleza de alto riesgo, motivo por el cual estaba sujeta a las previsiones del precitado Decreto 1835 de 1994. De igual modo, este Decreto, en su artículo 4, dispuso un régimen de transición para los empleados enumerados en el anterior precepto, así:

*“Régimen de transición. Los funcionarios de las Entidades señaladas en este capítulo<sup>10</sup>, que laboren en las actividades descritas en los numerales 1o. y 5o.<sup>11</sup> 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 [sic] 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*

<sup>8</sup> Publicado en diario oficial 41473 de 4 de agosto de 1994.

<sup>9</sup> El Decreto 2091 de 2003 derogó algunos apartes este artículo, sin embargo, la Corte Constitucional mediante sentencia C-030 de 2009, declaró este Decreto inexecutable desde su promulgación.

<sup>10</sup> Entre los cuales se halla el DAS.

<sup>11</sup> Que describe como actividades de alto riesgo en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el «Personal de detectives en sus distintos grados y denominaciones de especializado, profesional y agente».

*contenidas en la Ley 100 de 1993 y sus reglamentos, particularmente en lo relacionado al monto de las cotizaciones a cargo del respectivo empleador. “*

Por consiguiente, a los detectives del extinguido DAS, que estuviesen vinculados con anterioridad al 4 de agosto de 1994 (entrada en vigor del aludido Decreto 1835 de 1994), se les debe aplicar en materia pensional las normas que les regían antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, que corresponden a los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989.

Posteriormente, fue expedida la Ley 860 de 2003<sup>12</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*», que en lo pertinente prevé:

“Artículo 2°. Definición y campo de aplicación. El régimen de pensiones para el personal del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, al que se refieren los artículos 1o y 2o del Decreto 2646 de 1994 ó normas que lo modifiquen o adicionen, será el que a continuación se define.

Para el personal del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que labore en las demás áreas o cargos, se les aplicará en su integridad el Sistema General de Pensiones establecido en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003.

[...]

Parágrafo 5°. Régimen de transición. Los detectives vinculados con anterioridad al 3 de agosto de 1994 que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley hubieren cotizado 500 semanas les serán reconocida la pensión de vejez en las mismas condiciones del régimen de transición contenidas en el Decreto 1835 de 1994.”

Se concluye de la norma transcrita que las disposiciones de la Ley 860 de 2003, que tratan del régimen pensional de los empleados del desaparecido DAS a que se refieren los artículos 1° y 2° del Decreto 2646 de 1994<sup>13</sup>, no les son aplicables a aquellos que se vincularon a esa institución con

<sup>12</sup> Publicada mediante diario oficial 45415 de 29 de diciembre de 2003.

<sup>13</sup> El Decreto 2646 de 1994, por medio del cual se establece la prima de riesgo para los empleados del DAS, en su artículo 1° hace referencia a los cargos de detective especializado, detective profesional, detective agente, criminalístico especializado, criminalístico profesional, criminalístico técnico y conductores. A su vez, el artículo 2° comprende los cargos del área operativa no contemplados en el artículo 1°, 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.

anterioridad al 3 de agosto de 1994, sino que son beneficiarios del precitado régimen de transición del artículo 4 del Decreto 1835 de 1994.

## **5.6. CASO CONCRETO**

### **5.6.1. Hechos probados**

**5.6.1.1.** Por medio de la Resolución GNR 230397 del 9 de septiembre de 2013, COLPENSIONES negó el reconocimiento y pago de una pensión de vejez a favor del accionante, aduciendo que no era la entidad competente sino la AFP Porvenir (fl. 18-19).

**5.6.1.2** Contra la anterior decisión el demandante presentó recurso de apelación y en subsidio de apelación (fl. 20-21).

**5.6.1.3** Obra en el expediente copia de la Resolución GNR 209522 del 10 de junio de 2014 por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución que negó el reconocimiento de la pensión de vejez a favor del accionante (fl. 22-25).

**5.6.1.4** Consta copia del fallo de fecha 31 de marzo de 2011 proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio del cual se declaró la nulidad de la Resolución No. 2275 del 12 de diciembre de 2000 y como consecuencia de ello, se ordenó reintegrar sin solución de continuidad al señor Rowinson Suarez Ayala en el DAS. Además se ordenó el pago de sueldos y prestaciones sociales adeudadas (fl. 26-39).

**5.6.1.5** Consta copia de la Resolución No. 861 del 5 de julio de 2011 por medio de la cual se ordenó el reintegro del señor Rowinson Suarez Ayala y se ordenó el pago de salarios y prestaciones sociales desde la fecha de retiro hasta el reintegro (fl. 40-41).

**5.6.1.6** Consta certificación expedida por la Subdirectora de Talento Humano del extinto DAS, en la que se indica que el señor Rowinson Suarez Ayala ingresó a la entidad el 20 de noviembre de 1990 y el 12 de diciembre de 2000 fue declarado insubsistente del cargo de Detective 207-07. Posteriormente reingresó el 5 de diciembre de 2011. Acumuló un tiempo total de 21 años, 4 meses y 27 días. Que del 20 de noviembre de 1990 al 30 de junio de 2009 cotizó con CAJANAL y desde el 1 de julio de 2009 en adelante se enviaron las cotizaciones al Instituto de Seguro Social (fl. 42-43).

**5.6.1.7** En otra certificación que consta en el folio 44 del expediente, se precisa que el demandante se desempeñó como Detective 208-07 desde el 30 de noviembre de 1990 hasta el 11 de diciembre de 2011, con una asignación mensual de \$1.162.194. igualmente, devengó una prima especial de riesgo del 35% sobre la asignación básica.

**5.6.1.8** Milita en los folios 46 y 47 relación de los salarios y demás emolumentos pagados al accionante durante el lapso comprendido entre el año 2010 y 2011.

**5.6.1.9** Consta en el expediente copia de la Resolución No. 0951 del 2 de diciembre de 2011, por medio de la cual se dispuso el pago de la condena impuesta al DAS por el reintegro del accionante (fl. 50-94).

**5.6.1.10** En el CD correspondiente al expediente administrativo, consta la Resolución VPB 17735 del 26 de febrero de 2015, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la decisión que negó el reconocimiento de la pensión. Dicha decisión aparece entregada el día 14 de julio de 2015 en la siguiente dirección: Barrio España edif. Torres Madrid apto 203.

**5.6.1.11** Conforme se evidencia en la cédula de ciudadanía el señor Rowinson Suarez nació el 19 de agosto de 1967.

**5.6.1.12** En los folios 151 a 158 consta la relación de los periodos (2007-2019) cotizados por el señor Rowinson Suarez ante la AFP PORVENIR.

## **5.6.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico**

En el presente caso se tiene que el demandante solicitó el reconocimiento de la pensión de vejez, aduciendo la calidad de beneficiario del régimen especial previsto para los detectives del extinto Departamento Administrativo de Seguridad-DAS.

Con el ánimo de desatar la cuestión litigiosa, lo primero que se advierte es que el régimen de transición previsto en el artículo 2º de la Ley 860 de 2003 remite al artículo 4º del Decreto 1835 de 1994, se observa que el actor cumple el requisito allí exigido, como es haber estado vinculado a la entidad al momento de entrar en vigor el citado Decreto, toda vez que al 4 de

agosto de 1994<sup>14</sup> laboraba para el DAS, por ende, le son aplicables las normas anteriores a la Ley 100 de 1993.

Ahora bien, de las pruebas anteriormente relacionadas se desprende que el accionante laboró como detective desde el 20 de noviembre de 1990 hasta el 11 de diciembre de 2011 en el Departamento Administrativo de Seguridad-DAS-, es decir, durante 21 años, 11 días.

Como se dejó anotado al exponer los fundamentos jurídicos, el régimen especial que cubre a los detectives del extinto DAS contemplado en el artículo 1º del Decreto 1047 de 1978, permite que estos se pensionen con 20 años de servicios, sin distingo de su edad.

Por las razones anteriormente expuestas, se considera que el demandante tiene derecho a la pensión de jubilación, por cuanto, se desempeñó como detective del extinto DAS, durante veinte años. Se estima que la prestación del servicio fue continua, en razón de los efectos dictados en el fallo de fecha 31 de marzo de 2011 proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio del cual se declaró la nulidad de la Resolución No. 2275 del 12 de diciembre de 2000 y como consecuencia de ello, se ordenó reintegrar sin solución de continuidad al señor Rowinson Suarez Ayala en el DAS. Además se ordenó el pago de sueldos y prestaciones sociales adeudadas.

Definido que el demandante es beneficiario de la transición prevista en el artículo 4 del Decreto 1835 de 1994, corresponderá determinar cuál es el ingreso base de liquidación que se debe tener en cuenta y los factores salariales sobre los que se debe liquidar la pensión.

Al respecto, se debe precisar que, conforme lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto 1835 de 1994, estableció que quienes estuvieran vinculados con anterioridad a la vigencia de dicho acto, no tendrían 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 la pensión, a las existentes para ellos en las normas vigentes con anterioridad a la Ley 100 de 1993.

Ello quiere decir, que la transición consignada en dicha disposición mantuvo

---

<sup>14</sup> Fecha de entrada en vigor del Decreto 1835 de 1994.

incólume los requisitos para acceder a la pensión de los detectives vinculados con anterioridad al año 1994, en lo correspondiente al tiempo de servicio y monto de la pensión entendido como tasa de reemplazo. Es decir, que nada se estableció en lo relacionado con el ingreso base de liquidación de la pensión, ni a los factores.

Por consiguiente, la Sala considera que, para el cálculo del Ingreso Base de Liquidación, es decir, que respecto al periodo de liquidación se debe recurrir a los artículos 21 o 36 de la Ley 100 de 1993. Además, la posición jurisprudencial actual del Consejo de Estado, indica que a los beneficiarios del régimen de transición solo se les respetan los requisitos de edad, tiempo de servicios o semanas cotizadas y monto pensional del régimen anterior, mientras que el Ingreso Base de Liquidación se regula expresamente por las disposiciones de la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios, como ocurre en el caso de los factores salariales regulados por el Decreto 1158 de 1994 sobre los cuales cotizó.

En ese orden de ideas, se tiene que el demandante, a la vigencia de la Ley 100 de 1993, esto es, el 30 de abril de 1994, le hacían falta más de 10 años para cumplir los 20 años de servicios como detective del extinto DAS. Por lo anterior, se considera que la pensión se debe liquidar conforme, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez años anteriores al reconocimiento de la pensión, es decir, desde el 11 de diciembre de 2001 hasta el 11 de diciembre de 2011- fecha de retiro del servicio-.

De acuerdo con los lineamientos jurisprudenciales relacionados con la materia, en el IBL pensional se deberán incluir los factores sobre los cuales se hayan efectuado los correspondientes aportes y, específicamente los previstos en el Decreto 1158 de 1994 como ingreso base de cotización (IBC)<sup>15</sup>. Además, se tendrá en cuenta la prima de riesgo, la cual si bien no esta enlistada en el citado decreto, por vía de pronunciamientos judiciales se ha venido reconociendo.

Determinado el derecho que tiene el demandante al reconocimiento de la pensión de jubilación, se procederá a determinar, lo siguiente: *¿Qué entidad tiene a su cargo el reconocimiento de la pensión?*

---

<sup>15</sup> En este caso no es dable especificar tales factores, comoquiera que solo obra certificación de lo devengado en los años 2010 y 2011, respectivamente, mas no, por lo menos, de los últimos 10 años anteriores a la adquisición del estatus.

Para dilucidar este planteamiento es menester resaltar que conforme la certificación expedida obrante a folio 42 del expediente, el demandante en los periodos laborados en el extinto DAS, cotizó de la siguiente manera: i) desde el 20 de noviembre de 1990 hasta el 30 de junio de 2009 en CAJANAL y, ii) desde el 1° de julio de 2009 hasta el año 2011 en el ISS.

También es cierto que registra unas cotizaciones desde el 2007-2019 en la AFP PORVENIR, producto de los periodos en que el accionante laboró en el sector privado. Se debe advertir que en razón de la sentencia que ordenó el reintegro sin solución de continuidad, se computaron para efectos pensionales el tiempo que el accionante permaneció desvinculado del extinto DAS, esto es, desde el año 2010 hasta diciembre del año 2011.

Teniendo en cuenta que el fallo mantuvo incólume la relación laboral y computar esos años como tiempo de servicio; es dable suponer entonces que, en el caso del demandante, en lo que atañe propiamente a los periodos cotizados al DAS, no se presentó un traslado de régimen pensional sino un cambio de fondo de pensión entre CAJANAL y el ISS. Es decir, que las últimas cotizaciones en el extinto DAS se realizaron al ISS hoy COLPENSIONES.

En el presente caso se debe tener en cuenta que se reclama la aplicación de un régimen especial para efectos de reconocer la pensión, por lo tanto, lo que debe tenerse en cuenta son los fondos de pensiones a los cuales cotizó el demandante durante el periodo que se desempeñó como detective especializado en el extinto DAS, pues, es el periodo o interregno laborado, el que se analizó para efectos de determinar la aplicación del régimen especial.

Por esta razón, se estima que COLPENSIONES es el encargado de reconocer la pensión del accionante, toda vez que, fue el último fondo al cual se efectuaron cotizaciones antes que el accionante se retirara del servicio como detective especializado del DAS. En ese sentido, COLPENSIONES deberá solicitar el reembolso de las cotizaciones que el extinto DAS efectuó a favor del demandante ante CAJANAL hoy UGPP.

En cuanto a la prescripción de las mesadas pensiones se dispondrá lo siguiente: En concordancia con los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, se declararán prescritas las diferencias

causadas con anterioridad al 12 de mayo de 2013. Lo anterior, teniendo en cuenta que el demandante cumplió los 20 años de servicios, el 20 de noviembre de 2010, presentó la reclamación de la pensión el 12 de abril de 2012 (fl. 18) y radicó la demanda el 13 de mayo de 2016 (fl. 3), es decir, por más de 3 años desde que presentó la solicitud de reconocimiento.

En conclusión, se declarará la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) Resolución GNR 230397 del 9 de septiembre de 2013, por medio de la cual COLPENSIONES negó el reconocimiento y pago de una pensión de vejez; ii) Resolución GNR 209522 del 10 de junio de 2014, por medio de la cual se confirmó la Resolución GNR 230397; iii) el Acto Ficto Negativo que surgió como consecuencia de la indebida notificación al recurso de apelación que interpuso.

Si bien es cierto que en el expediente milita copia de la Resolución VPB 17735 del 26 de febrero de 2015, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la decisión que negó el reconocimiento de la pensión. Dicho acto no se tendrá como demandado, por falta de eficacia, toda vez que, se evidencia que la notificación se produjo en dirección distinta a la especificada en la petición que inició la actuación administrativa (fl. 20).

Como restablecimiento del derecho se ordenará el reconocimiento de una pensión de jubilación equivalente al 75% de factores sobre los cuales se hayan efectuado los correspondientes aportes y, específicamente los previstos en el Decreto 1158 de 1994, además de la correspondiente prima de riesgo, como ingreso base de cotización (IBC), en el periodo comprendido entre el 11 de diciembre de 2001 hasta el 11 de diciembre de 2011- fecha de retiro del servicio-.

Se declararán prescritas las mesadas causadas con anterioridad al 12 de mayo de 2013.

Al monto de la condena que resulte, se le aplicarán los ajustes de valor, mes por mes, en los términos del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, acudiendo para ello a la siguiente fórmula:

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

El valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es el equivalente en pesos al valor dejado de pagar (mesadas insolutas) por la suma que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial (vigente a la fecha en que debió hacerse el pago completo de cada una de las mesadas causadas).

### **5.7. Costas.**

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que, *“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*.

Con fundamento en la integración normativa que dispone el citado artículo 188 del CPACA, es posible aplicar lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso, que dispone en el numeral 1º que se condenará en costas, a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto.

En el presente caso, se condenará en costas a la parte demandada al resultar vencida en el proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **VI.- FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD** de los siguientes actos administrativos: i) Resolución GNR 230397 del 9 de septiembre de 2013, por medio de la cual COLPENSIONES negó el reconocimiento y pago de una pensión de vejez; ii) Resolución GNR 209522 del 10 de junio de 2014, por medio de la cual se confirmó la Resolución GNR 230397; iii) el Acto Ficto Negativo que surgió como consecuencia de la indebida notificación al recurso de apelación que interpuso.

**SEGUNDO:** Como restablecimiento del derecho se ordenará a COLPENSIONES, reconocer con efectos fiscales a partir del 12 de mayo de 2013, a favor del señor ROWINSON SUAREZ AYALA una pensión de jubilación equivalente al 75% de factores sobre los cuales se hayan efectuado los correspondientes aportes, específicamente los previstos en el Decreto 1158 de 1994 y la prima de riesgo como ingreso base de cotización (IBC), en el periodo comprendido entre el 11 de diciembre de 2001 hasta el 11 de diciembre de 2011- fecha de retiro del servicio-.

**TERCERO:** COLPENSIONES deberá solicitar el reembolso de las cotizaciones que el extinto DAS efectuó a favor del demandante ante CAJANAL hoy UGPP.

**CUARTO:** Al monto de la condena que resulte, se le aplicarán los ajustes de valor, mes por mes, en los términos del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, acudiendo para ello a la fórmula señalada en la motivación de esta sentencia.

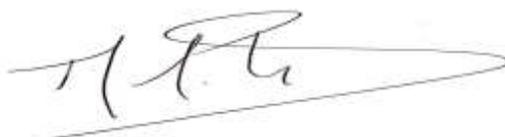
**QUINTO:** Condenar en costas a la parte demandada.

**SEXTO:** Ejecutoriada la presente providencia, archivar el correspondiente proceso.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia: El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en sesión virtual de la fecha.

### **LOS MAGISTRADOS**



**DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN**



**JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL**



**MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ**  
Magistrado