

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., trece (13) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).

Radicado:	11001-33-35-009-2017-00090-00
Naturaleza:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)
Demandado:	AUGUSTO EMILIO PELÁEZ BENÍTEZ

Están las diligencias al Despacho para proceder el juez a proferir la sentencia que en derecho corresponde en el proceso iniciado por la UGPP en contra del señor Augusto Emilio Peláez Benítez.

I. Asunto

La demanda tiene por pretensiones la declaración de nulidad de los actos administrativos de reconocimiento y reliquidación pensional en favor del señor Peláez Benítez y, a título de restablecimiento del derecho, el reintegro en favor de la entidad demandada, de los dineros devengados por el demandado por dicho concepto.

II. Antecedentes

2.1. La demanda y su contestación

2.1.1. Pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 del CPACA), la entidad accionante pretende que se declare la nulidad de las resoluciones 003 del 11 de enero de 1991, 753 del 30 de septiembre de 1993, 788 del 21 de octubre de 1993, 1684 del 11 de noviembre de 1997, 486 del 14 de abril de 1998, 2086 del 26 de mayo de 1998 y 2689 del 10 de agosto de 1998, por medio de las cuales se reconoció pensión de jubilación extralegal el favor del señor Augusto Emilio Peláez Benítez.

A título de restablecimiento del derecho, solicita que se ordene al demandado el reintegro de los valores pagados por concepto de mesadas pensionales, debidamente indexados y sin prescripción.

2.1.2. Fundamentos fácticos

Adujo que el señor Peláez Benítez nació el 30 de enero de 1942 y prestó sus servicios a la Empresa de Puertos de Colombia (COLPUERTOS) desde el 1 de noviembre de 1966 hasta el 22 de diciembre de 1990. Desempeñó como último cargo el de Jefe de División de Presupuesto y Análisis Financiero.

Consolidó estatus pensional el 30 de enero de 1992, razón por la cual a través de la resolución 003 del 11 de enero de 1991 la entidad reconoció pensión de jubilación y anticipo de jubilación, a partir del 30 de enero de 1992, la cual fue reliquidada con las resoluciones 0753 del 30 de septiembre de 1993 y 788 del 21 de octubre de 1993.

Con actos administrativos 1684 del 11 de noviembre de 1997, 486 del 14 de abril de 1998 y 2689 del 10 de agosto de 1998 la entidad demandada reconoció y ordenó pagar un acuerdo conciliatorio efectuado entre los trabajadores de la extinta empresa de Puertos de Colombia y el Fondo de Pasivo Social de la Empresa de Puertos de Colombia - en liquidación.

A través de la resolución 2086 del 26 de mayo de 1998 se indexó la primera mesada pensional del demandante y ordenó el pago retroactivo por dicho concepto. Por medio de la resolución 3197 del 10 de noviembre de 2008 el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia ordenó iniciar actuación administrativa de revisión integral de la pensión de jubilación del demandado, toda vez que se evidenció que al momento de su retiro se desempeñaba como empleado público y, en ese sentido, debían aplicar las previsiones de las Leyes 33 y 62 de 1985.

2.1.3. Fundamentos de derecho

Explicó que, a través del Decreto 561 de 1975 la Empresa Puertos de Colombia (COLPUERTOS) se convirtió en Empresa Industrial y Comercial del Estado (EICE), razón por la cual y, de acuerdo con sus estatutos, la mayoría de sus empleos eran desempeñados por trabajadores oficiales, excepto algunos cargos que de forma taxativa fueron clasificados como de empleados públicos. Estos cargos son los de subgerentes, jefes de oficina,

secretario general, asistente de gerencia general de la oficina principal y gerentes de terminales.

Con fundamento en la normativa expuesta, la entidad consideró que al momento del retiro del servicio el demandado ostentaba la condición de empleado público y, por tanto, no le era aplicable la convención colectiva, la cual es fuente principal de la pensión que le fue reconocida, sino la pensión de jubilación prevista en las Leyes 33 y 62 de 1985, circunstancia que además afecta la fecha de consolidación de estatus pensional.

Adujo que las circunstancias que rodean el reconocimiento pensional del actor contarían la constitución y la ley y causan un menoscabo al erario público y un desequilibrio financiero en el sistema general de seguridad social.

2.2. Los alegatos de conclusión

El 18 de marzo de 2019 se instaló audiencia inicial en la cual el Despacho con la anuencia de las partes resolvió lo atinente a las excepciones previas y mixtas formuladas por el demandado, fijó el litigio y abrió el proceso a pruebas.

En desarrollo de la audiencia de práctica de pruebas que tuvo lugar el 22 de julio de 2019 se corrió traslado a las partes por el término legal para presentar escrito de alegaciones finales (fl. 439 del cuaderno ppal número 2).

2.2.1. Alegatos de la parte demandada¹

El apoderado del demandado presentó escrito de alegaciones finales en el cual solicitó que se declaren probadas las excepciones de fondo propuestas en el escrito de contestación y se denieguen las súplicas de la demanda o, de manera subsidiaria, se reconozca que el señor Peláez Benítez tiene derecho a la pensión de jubilación prevista en la Ley 33 de 1985 con el 75% del promedio de los factores salariales devengados durante el último año de prestación de servicios.

Expuso argumentos tendientes a demostrar que la definición de la presente controversia se encuentra en cabeza de la Jurisdicción Ordinaria Laboral, pues se trata de la seguridad social de un trabajador oficial,

¹ Folio 440 a 448 del expediente.

indistintamente de que la administradora sea una entidad de derecho público que ataca actos administrativos expedidos por ella misma.

Consideró como probado dentro del proceso que, el demandado fue vinculado a la empresa Puertos de Colombia, a través de contrato de trabajo a término indefinido, es decir, en calidad de trabajador oficial y que presentó renuncia por haber prestado sus servicios por más de 24 años.

Adujo que, no se logró probar en el proceso que el demandante hubiese sido nombrado en el cargo de jefe de división y que hubiese tomado posesión del mismo y, contrario a ello, lo que si se demostró es que el acuerdo 016 del 9 de octubre de 1990 fue aprobado, tiempo después del retiro del servicio del demandado, es decir, que no se desempeñó como empleado público.

2.2.2. Alegatos de la entidad demandante²

La apoderada de la entidad demandante, se refirió a la norma que sirve de sustento al medio de control que le permite a la administración demandar sus propios actos, con fundamento en la cual consideró que es el mecanismo idóneo para el fin perseguido.

Aseguró que el demandado prestó sus servicios a la empresa Puertos de Colombia por más de 25 años y cuando se retiró desempeñaba el cargo de jefe de división de presupuesto y análisis financiero, el cual, de conformidad con el Acuerdo 021 del 2 de septiembre de 1988 aprobado por el Decreto 2318 de 1988 es desempeñado por un empleado público.

Por lo expuesto, el señor Peláez Benítez no podía ser beneficiario de la Convención Colectiva de Trabajo vigente en la referida empresa Puertos de Colombia para los años 1983 – 1984, pues de ella solo eran destinatarios los trabajadores oficiales; así como tampoco podía acceder a la pensión de jubilación en los términos en que le fue reconocida por la entidad empleadora y sus reajustes posteriores, por lo que reitera que se acceda a las pretensiones de la demanda.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Problema jurídico

² Fls. 450 a 453 del expediente.

Se trata de determinar si el señor Augusto Emilio Peláez Benítez cumple con los requisitos para ser beneficiario de la pensión de jubilación en los términos que fue reconocida por la entidad demandante o, por el contrario, su pensión debe reconocerse conforme a las disposiciones aplicables a los empleados públicos y contenidas en las Leyes 33 y 62 de 1985. De prosperar las pretensiones de la demanda, establecer si hay lugar a ordenar la devolución de las sumas pagadas por demás al demandado.

El despacho considera que es competente en atención a que el litigio a definir en la sentencia es el que determina la jurisdicción que debe conocer del caso porque aunque el último cargo desempeñado por el demandante fue el de Jefe de División de Presupuesto y Análisis Financiero lo fue en encargo, sin embargo su cargo fijo era de trabajador y no es evidente cómo a una persona se le impone un deber y mediante ese mecanismo se le puedan privar los derechos laborales, sería contrario a todo principio constitucional sobre la materia y sería contra evidencia como la de que por encargos el titular del cargo continúa devengado la asignación correspondiente al cargo como se lee a fl. 192 cuaderno 4.

3.2. Estructura de la sentencia

El Despacho sostendrá como tesis que, el señor Augusto Emilio Peláez Benítez, si cumple con los requisitos para ser beneficiario de la pensión de jubilación de origen convencional que le fue reconocida por COLPUERTOS, toda vez que su vinculación con la entidad fue a través de contrato de trabajo en calidad de trabajador oficial, pese a que al final de su vínculo laboral, fue encargado de las funciones de un cargo clasificado como de empleado público, por las razones que se explican a continuación.

Para resolver el problema jurídico planteado, la sentencia abordará los siguientes aspectos: i) de lo probado en el proceso; ii) la normativa general de COLPUERTOS; iii) las convenciones colectivas y el régimen pensional aplicable a los trabajadores de COLPUERTOS; y iv) el caso concreto a la luz de la figura del encargo.

3.2.1. De lo acreditado en el proceso

3.2.1.1. Contrato de trabajo suscrito entre COLPUERTOS y el señor Augusto Emilio Peláez Benítez el 2 de noviembre de 1966, para

desempeñar el cargo de Analista Auxiliar (fls. 1 a 3 cuaderno 4).

- 3.2.1.2. Resolución 11751 del 2 de julio de 1970, por medio de la cual COLPUERTOS encargó al demandado de la jefatura de presupuesto, por vacancia temporal del titular del cargo (fl. 48 cuaderno 4).
- 3.2.1.3. Resolución 13700 del 22 de noviembre de 1971, que en cumplimiento del pliego de peticiones que culminó con la convención colectiva vigente, se promovió al demandado del cargo de Auxiliar de Presupuesto Categoría V Nivel D, a la Categoría VII Nivel C (fls. 65 a 68 cuaderno 4).
- 3.2.1.4. Resolución 14716 del 24 de julio de 1972, que encarga al demandado de las funciones de jefe de presupuesto, por vacancia temporal del cargo (fls. 74 cuaderno 4).
- 3.2.1.5. Documento en el cual consta que el demandado fue encargado del empleo de Jefe de División G-V, pero sin derecho a diferencia salarial, toda vez que el titular del cargo continúa devengado la asignación correspondiente al cargo (fl. 192 cuaderno 4).
- 3.2.1.6. Novedad de personal 20385 del 26 de octubre de 1982 que encarga al demandado en el empleo de jefe de división G-V desde el día 4 del mismo mes y año, por vacancia temporal del empleo (fl. 205 cuaderno 4).
- 3.2.1.7. Oficio del 31 de diciembre de 1982, por el cual se le informa al demandado que, debido al acuerdo 928 del 10 de diciembre, se modificó la planta de personal y su nuevo cargo se llama *experto en presupuesto y análisis financiero* (fl. 209 cuaderno 4).
- 3.2.1.8. Novedades de personal 26733 y 26050 de los días 8 y 20 de noviembre de 1982, por medio de las cuales se le encarga al demandado de las funciones del empleo de jefe de división de presupuesto y análisis financiero G-V *sin diferencia salarial* (fl. 218 cuaderno 4).
- 3.2.1.9. Novedad de personal 26476 del 2 de enero de 1984, que encarga al demandado de las funciones de jefe de división

de presupuesto y análisis financiero *sin diferencia salarial* (fl. 223 cuaderno 4).

- 3.2.1.10. Novedad de personal 26140 del 26 de enero de 1984, por medio de la cual la entidad informa al demandado que fue promovido al cargo de jefe de la división de presupuesto y análisis financiero G-V, a partir del 1 de febrero de 1984 (fl. 226 cuaderno 4).
- 3.2.1.11. Con novedad de personal 17949 del 3 de julio de 1984 se le encarga como jefe de la división de suministros (fl. 231 cuaderno 4).
- 3.2.1.12. Novedad 13558 del 1 de junio de 1988, por medio de la cual encargan al demandado de las funciones de director financiero durante las vacaciones del titular (fl. 289 cuaderno 4).
- 3.2.1.13. Novedad 23354 del 24 de enero de 1989 que encarga al demandado de las funciones del director financiero, mientras la titular participa en el proceso de negociación de la nueva convención colectiva (fl. 299 cuaderno 4).
- 3.2.1.14. Resolución 00803 del 28 de noviembre de 1990, por medio de la cual COLPUERTOS aceptó la renuncia presentada por el señor Augusto Peláez Benítez, al cargo de jefe de división de presupuesto y análisis financiero, a partir del 23 de diciembre de 1990 (fl. 15).
- 3.2.1.15. Resolución 003 del 11 de enero de 1991, a través de la cual la COLPUERTOS reconoció anticipo de jubilación al demandado, previsto en la Convención Colectiva de Trabajo, por haberse retirado del servicio sin consolidar estatus pensional por edad y **pensión de jubilación**, efectiva a partir del 30 de enero de 1992, por cumplimiento de la edad, en aplicación del artículo 45 de la convención colectiva de trabajo vigente y liquidada con el 80% del promedio mensual convencional (fls. 16 a 18).
- 3.2.1.16. Resolución 024 del 15 de enero de 1991, por medio de la cual la COLPUERTOS reconoció y liquidó prestaciones definitivas al demandado, por renuncia presentada al cargo de jefe división de presupuesto de la Subgerencia Financiera (fls. 114).

- 3.2.1.17. Resolución 1089 del 18 de diciembre de 1991, a través de la cual COLPUERTOS reliquidó las prestaciones definitivas del señor Peláez Benítez y ordenó que con base en ese nuevo reajuste se procediera a reajustar las mesadas de la pensión de jubilación (fls. 120 a 121).
- 3.2.1.18. Oficio del 23 de julio de 1992, con el cual la entidad informa al demandado que no puede proceder al reajuste pensional ordenado, porque el acuerdo 015 de 1990, que lo sustenta, fue suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado (fl. 127).
- 3.2.1.19. Resolución 0753 del 30 de septiembre de 1993, que reajusta la pensión de jubilación del demandado, al considerar que la resolución 1089 del 18 de diciembre de 1991 se encuentran en firme y no ha sido anulada (fl. 131).
- 3.2.1.20. Resolución 0788 del 21 de octubre de 1993, que reliquida la prestación del demandado a cargo del Fondo de Pasivos de la empresa de Puertos de Colombia – en liquidación (fl. 132).
- 3.2.1.21. Petición radicada por el demandado el 20 de agosto de 1997, con la cual pretende el reajuste de su mesada pensional por virtud del incremento salarial del año 1990 en aplicación del Acuerdo de Junta Directiva y de la Convención Colectiva (fl. 137).
- 3.2.1.22. Resolución 2086 del 26 de mayo de 1998, que reajusta la pensión de jubilación del demandado, a partir del 1 de mayo de 1998 e indexa la primera mesada pensional (fl. 162 y 163).
- 3.2.1.23. Oficio 002609 del 2 de septiembre de 2004, dirigido al demandado por parte del Ministerio de Protección Social – Grupo de Trabajo, Gestión Pasivo Social Puertos de Colombia – Área de Pensiones, en el cual le informan que el cargo desempeñado por él al momento de su retiro fue en calidad de empleado público, razón por la cual no tiene derecho a beneficiarse de las prerrogativas convencionales, por lo que a partir de la fecha se le debe descontar de sus mesadas pensionales el 12% para seguridad social (fl. 182).
- 3.2.1.24. Certificación expedida por el Ministerio de la Protección Social, en donde al dar respuesta a un requerimiento

efectuado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, da cuenta que el cargo desempeñado por el demandado al momento de su retiro del servicio fue en calidad de empleado público (fl. 186).

- 3.2.1.25. Oficio 3860 del 7 de noviembre de 2008, del coordinador de pensiones del Ministerio de la Protección Social a la coordinadora Área de Sistema Nacional de Pagos de la misma entidad, en el cual solicita la revisión de las prestaciones reconocidas al demandado, incluso la pensión, pues al ser empleado público no era beneficiario de los derechos convencionales y, por tanto, su derecho pensional debe analizarse a la luz de la Ley 33 de 1985 (fls. 188 y 189).
- 3.2.1.26. Auto 00319 del 10 de noviembre de 2008, suscrito por el coordinador Área de Pensiones – Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia – Ministerio de la Protección Social, a través del cual ordena el inicio de la actuación administrativa en contra del demandante, con el fin de determinar si la pensión de jubilación fue reconocida con normas que no resultaban aplicables y, eventualmente, dar aplicación a las Ley 33 de 1985 (fl. 140).
- 3.2.1.27. Respuesta dada por el demandado a la actuación administrativa, informando que prestó sus servicios a COLPUERTOS durante más de 24 años y su pensión de jubilación se encuentra reconocida conforme a las normas aplicables, a través de actos administrativos que gozan de presunción de legalidad (fl. 192).
- 3.2.1.28. Resolución 1684 del 11 de noviembre de 1997, por medio de la cual el Fondo de Pasivo Social de la empresa Puertos de Colombia (FONCOLPUERTOS), ordena el pago parcial de la conciliación celebrada ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social Regional Cundinamarca y entre el apoderado de algunos extrabajadores de COLPUERTOS y el apoderado del Fondo, el cual tiene efectos sobre las mesadas pensionales del demandado (fls. 273 a 277).
- 3.2.1.29. Resolución 486 del 14 de abril de 1998 de FONCOLPUERTOS, que da cumplimiento al acuerdo conciliatorio celebrado con

algunos extrabajadores de la extinta COLPUERTOS (fls. 260 y 261).

- 3.2.1.30. Resolución 2689 del 10 de agosto de 1998, suscrita por el director general de FONCOLPUERTOS, que da cumplimiento al acta de conciliación 097 del 5 de agosto de 1998, a través de la cual nuevamente reajusta la mesada pensional (fls. 279 y 280).
- 3.2.1.31. Resolución RDP025173 del 22 de junio de 2015, a través de la cual la UGPP, da cumplimiento a la orden impartida por la Fiscalía 22 Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y, en consecuencia, suspende los efectos económicos de las resoluciones 1684 del 11 de noviembre de 1997 y 486 del 14 de abril de 1998, en lo concerniente al demandado (fls. 201 a 204).
- 3.2.1.32. Resolución RDP037836 del 7 de octubre de 2016, de la subdirectora de determinación de derechos pensionales de la UGPP que en cumplimiento de la orden proferida por el Juzgado 1 Penal del Circuito de Descongestión Foncolpuertos de Bogotá, dejó sin efectos jurídicos y económicos las resoluciones 1684 del 11 de noviembre de 1997 y 486 del 14 de abril de 1998 (medio magnético).
- 3.2.1.33. Resolución RDP 004644 del 9 de febrero de 2017, por la cual la UGPP adiciona la Resolución 28580 en el sentido de ordenar el reajuste de la mesada pensional del demandado, porque el hecho de dejar sin efectos jurídicos y económicos las resoluciones 1684 de 1997 y 486 de 1998, no afecta la mesada pensional (medio magnético).
- 3.2.1.34. Resolución RDP013697 del 19 de abril de 2018, que suspendió provisionalmente los efectos jurídicos y económicos de las resoluciones aquí demandados, por orden impartida por este Juzgado (medio magnético).
- 3.2.1.35. Resolución RDP028580 del 16 de julio de 2018, por medio de la cual la UGPP, en cumplimiento al auto de medida cautelar proferido por este Despacho y al fallo de tutela emitido por el Juzgado 15 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, efectuó el reconocimiento y pago de la pensión ordinaria de jubilación al demandante, conforme a las previsiones de la

Ley 33 de 1985, con el promedio de lo devengado por concepto de asignación básica dentro de los últimos 10 años de servicios (medio magnético).

- 3.2.1.36. Certificación en la que consta que el demandado devengó durante el último año de servicios sueldo, viáticos, prima de antigüedad, prima de vacaciones, prima de servicios y subsidio de alimentación (fls. 356 y 379 del cuaderno 4).
- 3.2.1.37. Certificación expedida por la coordinadora Grupo de Entidades Liquidadas de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud en donde consta que, revisado el expediente pensional y laboral del demandado, este prestó sus servicios a COLPUERTOS así (fl. 372):

Cargo	Fecha inicio	Tipo de vinculación
Analista auxiliar IV	2/11/1966	Trabajador oficial
Analista de presupuesto V	1/08/1967	Trabajador oficial
Analista de presupuesto C-V	16/04/1969	Trabajador oficial
Jefe del Departamento de Presupuesto (E)	30/06/1970	Trabajador oficial
Analista de presupuesto C - VII	1/11/1971	Trabajador oficial
Jefe del Departamento de Presupuesto (E)	24/07/1972	Trabajador oficial
Analista de presupuesto F-VIII	20/10/1975	Trabajador oficial
Auxiliar análisis financiero	6/09/1977	Trabajador oficial
Analista financiero	16/02/1978	Trabajador oficial
Asistente de estudios económicos y presupuesto	1/04/1979	Trabajador oficial
Jefe de división de estudios económicos y presupuesto (E)	1/09/1979	Trabajador oficial
Jefe de división de estudios económicos y presupuesto (E)	16/06/1982	Trabajador oficial
Jefe de división de estudios económicos y presupuesto (E)	4/10/1982	Trabajador oficial
Experto en presupuesto y análisis financiero G-III	31/12/1982	Trabajador oficial
Jefe de división de presupuesto y análisis financiero (E)	28/10/1983	Trabajador oficial

Jefe de división de presupuesto y análisis financiero (E)	16/11/1983	Trabajador oficial
Jefe de división de presupuesto y análisis financiero (E)	2/01/1984	Trabajador oficial
Jefe de división de presupuesto y análisis financiero G-VIII	1/02/1984	Trabajador oficial
Jefe división de suministros (E)	1/07/1984	Trabajador oficial
Jefe división de suministros (E)	5/06/1987	Empleado público
Director financiero (E)	2/06/1988	Empleado público
Director financiero (E)	24/01/1989	Empleado público
Aceptación renuncia	23/12/1990	Empleado público

3.2.1.38. Copia de la convención colectiva de trabajo suscrita entre COLPUERTOS y el Sindicato de Trabajadores SINTRAPOCOL, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1984 (medio magnético).

3.2.1.39. Convención colectiva de trabajo suscrita entre COLPUERTOS y los sindicatos de los trabajadores de los terminales marítimos de la Costa Atlántica y Bocas de Ceniza, vigente hasta el 31 de diciembre de 1984 (medio magnético).

3.2.1.40. Convención colectiva de trabajo suscrita entre COLPUERTOS y el Sindicato de Trabajadores del Terminal Marítimo de Buenaventura SINTEMAR (medio magnético).

3.2.1.41. Providencia del 20 de diciembre de 2011, proferida por la Fiscalía General de la Nación, por medio de la cual se dispuso la suspensión de los efectos económicos y jurídicos de algunos actos administrativos, entre ellos las resoluciones por medio de las cuales se ordenó el pago del acuerdo conciliatorio en favor del demandado (medio magnético).

3.2.2. Normativa general de la empresa Puertos de Colombia en materia laboral

La Ley 154 de 1959³ creó la empresa denominada <<Puertos de Colombia>>, como una entidad autónoma con patrimonio y organización propios.

³ <<Por la cual se crea una Empresa Puertos de Colombia>>

Por su parte, el Decreto 3135 de 1968⁴ que integró normas de seguridad social entre el sector público y el sector privado y reguló el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales, fue preciso en señalar que, las personas que prestaren sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas determinarán las actividades de dirección y confianza que deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

Bajo este panorama normativo, COLPUERTOS fue reestructurada a través del Decreto 1174 de 1980 y en este se dijo que funcionaría como una empresa comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Obras Públicas y Transporta.

Esta disposición previó que la empresa estaría conformada por la Oficina principal y los terminales marítimos y fluviales, dirigida por una Junta Directiva Nacional y por el Gerente Nacional. En lo que se refiere al régimen de personal, el artículo 23 previó <<las personas que prestan el servicio a Puertos de Colombia son **trabajadores oficiales**. Sin embargo, en los estatutos de la entidad, se determinará que cargos deben ser desempeñados por empleados público>>.

El Decreto 2465 de 1981⁵ aprobó los estatutos de la empresa⁶ y allí previó que <<las personas que presten sus servicios a Puertos de Colombia son trabajadores oficiales, a excepción de los subgerentes, jefes de oficina, secretario general y el asistente de la Gerencia General de la Oficina principal, así como los gerentes de los Terminales, quienes son empleados públicos>>.

Con posterioridad, el Decreto 2318 de 1988 aprobó el Acuerdo 0021 del mismo año, proferido por la Junta Directiva de COLPUERTOS, que entró en vigencia el 11 de noviembre de 1988⁷, allí se reiteró que las personas que trabajan a su servicio son trabajadores oficiales vinculados por contrato de trabajo; salvo los siguientes cargos, que serán de libre nombramiento y remoción, por ejercer funciones de dirección y confianza:

<<a) En la oficina principal (Bogotá):

⁴ <<Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales>>.

⁵ <<Por el cual se aprueban los estatutos de la Empresa Puertos de Colombia>>

⁶ Entró en vigencia el 10 de septiembre de 1981, según información contenida en la página del sistema único de información normativa. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1769506>

⁷ Información tomada de la página web del sistema único de información normativa [http://www.suin-juriscol.gov.co/cip/contenidos.dll/Decretos/1435621?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/cip/contenidos.dll/Decretos/1435621?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

Gerente General, Subgerentes, Secretario General, Asistente de Gerencia General, Jefes de Oficina, Director Financiero, Jefes de División, Jefe de Suministros, Asesores, Asistentes, Coordinadores, Auditores, Jefe Sección de Personal, Abogados, Médicos, odontólogos, Ingenieros, Arquitectos, Jefe de Supervisión Administrativa Laboral, Supervisor Administrativo Laboral, Evaluador de Programas Estadísticos Analista de Investigaciones Económicas.

b) En los terminales marítimos:

Gerentes, Directores, Jefes de Oficina Secretarios, Jefes de Departamento, Jefe Administrativo de Servicios Médicos, Jefe de Sección III de Registro y Control de Personal, Jefe de Sección III de Caja, Jefe de Sección III de Cobranzas, Jefe de Sección III de Facturación, Jefe de Sección III de Control Entrada y Salida, Médicos, Odontólogos, Abogados, Ingenieros, Supervisores Administrativos Laborales, Almacenistas, Pilotos Prácticos, Jefe de Sección Administrativa (terminal marítimo de Tumaco), Jefe de Sección de Operaciones y Mantenimiento (terminal marítimo de Tumaco).

c) En la Oficina de Conservación de Obras Bocas de Ceniza;

Jefe de Oficina, Directores, Jefes de Departamento, Abogados, Médicos, Ingenieros. En la draga Colombia los cargos de Capitán, Jefe de Ingenieros, Primer Ingeniero, Primer Oficial.

d) En las Oficinas de Muelles Privados:

Los Directores>>.

Finalmente, con el Decreto 287 de 1991 se aprueban los Acuerdos 0016 y 0018 de 1990 de la Junta Directiva Nacional de COLPUERTOS, el cual entró en vigencia el 29 de enero de 1991⁸, que modifican los estatutos de la entidad y, en materia de personal, nuevamente se dice que, por regla general, los empleados de la EICE son como trabajadores oficiales, a excepción de:

<<a) En la Oficina Principal (Bogotá):

Subgerentes, Jefes de Oficina, Secretario General, Asistente de la Gerencia General, Director Financiero, Jefes de División, Jefe de

⁸ Información tomada de la página web del sistema único de información normativa [http://www.suin-juriscol.gov.co/clo/contenidos.dll/Decretos/1066583?fn=document-frame.htm\\$fi=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clo/contenidos.dll/Decretos/1066583?fn=document-frame.htm$fi=templates$3.0).

Suministro, Asesores, Asistentes, Coordinadores, Auditores, Jefe de Sección de Personal, Abogados, Médicos, Odontólogos, Ingenieros, Arquitectos, Jefe de Supervisión Administrativa Laboral, Supervisor, Administrativo Laboral, Evaluador de Programas Estadísticos, Analista de Investigaciones Económicas, Experto en Seguridad General.

b) En los Terminales Marítimos de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, Santa Marta, Tumaco.

Gerentes, Directores, Jefes de Oficina, Secretarios Generales

-Terminales-, Jefes de Departamento, Jefes Administrativos de Servicios Médicos, Jefes de Sección III de Registro y Control de Personal, Jefes de Sección III de Caja, Jefes de Sección III de Cobranzas, Jefes de Sección III de Facturación, Jefes de Sección III de Control Entrada y Salida, Médicos, Odontólogos, Abogados, Ingenieros, Supervisores Administrativos Laborales, Almacenistas. Pilotos Prácticos, Jefe de Sección Administrativa (Terminal Marítimo de Tumaco), Jefe de Sección de Operaciones y Mantenimiento (Terminal Marítimo de Tumaco), Capitán, Draga Colombia (Terminal Marítimo de Barranquilla), Jefe de Ingenieros -Draga Colombia (Terminal Marítimo de Barranquilla), Primer Ingeniero - Draga Colombia (Terminal Marítimo de Barranquilla), Primer Oficial - Draga Colombia (Terminal Marítimo de Barranquilla)>>.

Pero además, el artículo 2º de este Decreto fue enfático en señalar que, <<Las personas que están ocupando los cargos que según el presente Acuerdo se señalan para ser desempeñados por empleados públicos, **conservarán los derechos adquiridos en materia salarial, asistencial y prestacional**, hasta tanto subsista su actual vinculación laboral>> (subrayado fuera de texto).

De la normativa transcrita es dable extraer que, al principio, la mayoría de los empleos de COLPUERTOS eran clasificados como de trabajadores oficiales, pero con el paso del tiempo y la modificación de los estatutos se amplió el espectro de las excepciones de los empleados públicos.

Así entonces, a partir del 1 de septiembre de 1981, las excepciones recaían sobre los empleos de subgerente, jefe de oficina, secretario general y asistente de Gerencia General; para el 11 de noviembre de 1988 se extendió a empleos como el de jefes de división, director financiero, entre otros y estos mismos fueron retomados a partir del 29 de enero de 1991 con otros más.

Sin embargo, no puede perderse de vista la protección de los derechos adquiridos consagrada en el Decreto 287 de 1991.

3.2.3. De las convenciones colectivas y el régimen pensional aplicable a los empleados de COLPUERTOS

El Decreto 3135 de 1968 estableció las diferencias entre empleados públicos y trabajadores oficiales y desarrolló para las dos clasificaciones las prestaciones a cargo del empleado y aquellas a cargo de las entidades de previsión; entre las primeras están, las vacaciones; la prima de navidad, que para los trabajadores oficiales de las empresas industriales y comerciales del Estado es la consagrada en pactos, convenciones colectivas, entre otros; y el auxilio funerario.

Esta norma también consagró la pensión de jubilación a cargo de las entidades de previsión al cumplir 20 años de servicios y 50 años de edad con el 75% del promedio de salarios devengados durante el último año; sin embargo, desde su artículo 3º consagró como una **posibilidad**, no una obligación, que las empresas industriales y comerciales del Estado contrataran con la Caja Nacional de Previsión la atención de algunos riesgos para sus empleados y trabajadores.

Sin embargo, esta disposición resulta aplicable a los empleados públicos porque el régimen prestacional de ellos es de carácter legal y no pueden beneficiarse de las convenciones colectivas, toda vez que no pueden celebrarla ni presentar pliegos de peticiones⁹; pero no así para los trabajadores oficiales, quienes sí pueden acudir a la negociación colectiva para alcanzar derechos pactados en convenciones colectivas.

Vale la pena reseñar que, el Consejo de Estado¹⁰ de tiempo atrás acogió la definición del artículo 14 del Código Sustantivo del Trabajo, para señalar que la convención colectiva de trabajo es un tipo de convenio que se celebra entre uno o varios patrones o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por otra. Es un acto solemne que, para que produzca efectos jurídicos debe celebrarse por escrito y depositarse un ejemplar en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

⁹ Así lo explicó el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, dentro del proceso 25000232500020110110201, a través de la sentencia del 24 de junio de 2015, con ponencia del consejero Luis Rafael Vergara Quintero.

¹⁰ Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 19 de julio de 1993, con ponencia del consejero Javier Henao Hidrón.

Bajo este manto normativo, los sindicatos de trabajadores de COLPUERTOS suscribieron convenciones colectivas con la entidad, ente las cuales está la que fue depositada ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social bajo el número 134893 del 31 de octubre de 1983 y que fue aportada en medio magnético al expediente.

Esta convención colectiva cobijó en su campo de aplicación a los trabajadores sindicalizados al servicio de COLPUERTOS y a los no sindicalizados, siempre y cuando cumplieren con los requisitos establecidos en los Decretos 2351 de 1965 y 1373 de 1966 ya quienes se les descontaría una cuota en iguales términos que los sindicalizados.

Además consagró el reconocimiento de la pensión de jubilación para todo trabajador que llegare a la edad de 55 años y tuviere 20 años de servicios continuos o discontinuos a entidades oficiales de derecho público, equivalente al 80% del salario promedio mensual de lo recibido por el trabajador en el último año incluyendo, salarios ordinarios, primas, bonificaciones, viáticos y todo lo demás que constituya salario; y un anticipo de jubilación para aquellos trabajadores que se retiren del servicio al cumplir los 20 años de servicios, pero sin alcanzar los 50 años de edad, siempre y cuando hubiesen prestado sus servicios, por lo menos durante 5 años a la entidad.

Entonces, para la época en que existió la extinta COLPUERTOS, el reconocimiento de la pensión de jubilación, dependía del tipo de vinculación del trabajador (contrato de trabajo o relación legal y reglamentaria)

3.2.4. Caso concreto

El anterior recuento se efectuó con el ánimo de establecer el contexto normativo a partir del cual se abordará la situación particular y concreta, pues no puede perderse de vista que, el aspecto en que recae el presente conflicto, es sobre la naturaleza del empleo desempeñado por el señor Peláez Benítez al momento de su retiro o el cargo del cual era realmente titular, circunstancia que, a juicio de la entidad demandante, lo excluye de la aplicación de los derechos convencionales.

Está probado dentro del plenario que, el señor Augusto Emilio Peláez Benítez, se vinculó con la empresa Puertos de Colombia desde el 2 de noviembre de 1966, por medio de **contrato de trabajo**, en calidad de **trabajador oficial** y que desempeñó diferentes cargos en dicha condición,

algunos de ellos a través de la figura de **encargo**, como quedó registrado en las novedades de personal reseñadas en el acervo probatorio; así mismo, que a partir del 5 de junio de 1987 los empleos desempeñados por él estaban clasificados como de empleado público.

Sin embargo, pese a que la certificación allegada por la coordinadora Grupo de Entidades Liquidadas de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud en la cual consta que los últimos empleos desempeñados por el demandado, como jefe de la División de Suministros y Director Financiero, tienen como tipo de vinculación la de **empleado público** y que los argumentos expuestos por la entidad demandante, tienden a demostrar que en dicha condición el señor Peláez Benítez no podría beneficiarse de la convención colectiva para los trabajadores oficiales, el Despacho no acoge estos planteamientos, por las siguientes razones:

La figura de encargo, en la actualidad, se encuentra regulada por los artículos 24 y 25 de la Ley 909 de 2004¹¹ y se constituye como un deber de la administración para proveer empleos de carrera que estén vacantes de manera temporal o definitiva, mientras son provistos por su titular. Debe recaer sobre un empleado que se encuentre desempeñando el cargo inmediatamente inferior y que cumpla los requisitos y el perfil para su desempeño.

Sin embargo, antes de la Constitución Política de 1991, la norma que regulaba la administración de personal de los empleos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional era el Decreto 2400 de 1968, que dispuso que los empleados vinculados regularmente a la administración pueden encontrarse en las siguientes situaciones administrativas: licencia o permiso, comisión, **en ejercicio de las funciones de un empleo por encargo**, prestando el servicio militar obligatorio o en servicio activo (art. 18).

Más adelante, el artículo 23 prevé que los empleados podrán ser encargados para asumir parcial o totalmente las funciones de empleos diferentes de aquellos para los cuales han sido nombrados, por ausencia temporal o definitiva del titular.

Ahora bien, la Convención Colectiva vigente para los trabajadores de COLPUERTOS también estableció reglas para la figura de encargo, así:

<<ARTÍCULO 15: REEMPLAZOS TEMPORALES.

¹¹ <<Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones>>.

Cuando se presente la circunstancia de que un trabajador se retire temporalmente del cargo por vacaciones, licencias, incapacidad por enfermedad u otra causa y deba ser reemplazado, **lo será por un trabajador** de la Oficina Principal que desempeñe un cargo preferencialmente en la categoría inmediatamente anterior (entendiéndose por preferencialmente, el ordenamiento jerárquico que debe tenerse en cuenta entre las posiciones superiores y las inferiores dentro de la planta de personal) dando **prelación al trabajador del área** respectiva, y asignándosele el salario correspondiente al cargo a reemplazar a partir del mismo día en que sea encargado. Estos encargos se harán por escrito y mediante novedad de personal.

PARÁGRAFO 1º. **El trabajador encargado** inicialmente, dejará el encargo únicamente por reintegro del titular, a menos que exista solicitud expresa del encargado en sentido contrario o que a juicio del superior inmediato no diere los resultados esperados dentro del plazo de sesenta (60) días o que sea promovido a un cargo de igual o superior categoría dentro del escalafón de la empresa Puertos de Colombia – Oficina Principal. (...)>>

Bajo estos parámetros normativos y el material probatorio reseñado, es evidente que los encargos de que fue objeto el señor Peláez Benítez a lo largo de su vínculo laboral con la extinta COLPUERTOS, fueron producto del cumplimiento de deber normativo de la administración, pero principalmente de la Convención Colectiva; sin embargo, la figura no fue utilizada con el lleno de todas las formalidades; pues realmente se trató más de lo que se ha conocido como **encargo de funciones**, que del encargo del empleo propiamente dicho, toda vez que **de las ordenes de personal en las que se dispuso cada uno de los encargos, se precisó que los mismo no generarían diferencia salarial alguna**, pues el titular del cargo continuaba percibiendo la asignación básica el empleo.

Además, el ejercicio de las funciones desempeñadas por el demandado bajo la figura de encargo, **no estuvo precedida de los actos administrativos de nombramiento y posesión** que permitiera concluir que la naturaleza de su vinculación cambio de trabajador oficial a empleado público y que por ello perdió sus derechos convencionales.

Mal podría decirse que, por decisión de la administración frente al uso de la figura de encargo el señor Augusto Emilio Peláez Benítez, se vea legítimamente menguado en sus **derechos prestacionales, respecto de los cuales conservó durante toda su vinculación laboral** una expectativa legítima. Tampoco sería justo con el extremo más débil de la relación laboral (trabajador) concluir que el encargo de unas funciones que ni siquiera generó diferencia salarial y prestacional durante su vinculación

laboral, pueda ahora desmejorar la mesada pensional por la cual trabajó durante más de 20 años.

No se pierde de vista que muchos han sido los conflictos de origen económico que han debido ser resueltos por la Rama Judicial y relacionados con temas de corrupción de la extinta COLPUERTOS y de su Fondo de Pasivos, pero para el caso en estudio, no se evidencia que este sea uno de ellos, por el contrario, se trata de una persona que prestó su fuerza laboral durante toda su vida útil a la misma entidad, tuvo promociones a empleos superiores e incluso **obedeció las ordenes de encargo de funciones sin diferencia salarial** que le fueron encomendadas por la entidad empleadora.

No desconoce esta Sede Judicial que, como quedó explicado líneas arriba, el tránsito normativo fue cambiando el espectro respecto de los empleos clasificados como de trabajadores oficiales y aquellos previsto como de empleados públicos, así: a partir del 1 de septiembre de 1981, las excepciones recaían sobre los empleos de subgerente, jefe de oficina, secretario general y asistente de Gerencia General; para el 11 de noviembre de 1988 se extendió a empleos como el de jefes de división, director financiero, entre otros y estos mismos fueron retomados a partir del 29 de enero de 1991 con otros más.

Sin embargo, antes de 1981 todos los empleos desempeñados por el demandado ya fuera en titularidad o en encargo se encontraban clasificados como trabajadores oficiales; entre 1981 y 1988 el cargo más alto que desempeñó fue el de jefe de división que todavía no se encontraba clasificado como empleado público; y a partir de 1988 sí desempeñó cargos clasificados como de *empleado público* (jefe de división y director financiero), pero bajo la figura de encargo de funciones anteriormente descrita, sin que se haya originado la relación legal y reglamento propia de este tipo de empleos y sin devengar siquiera diferencia salarial.

Bajo esta égida el Despacho concluye que los actos administrativos de reconocimiento de la pensión convencional, reliquidación de la misma y anticipo de jubilación efectuados en favor del señor Augusto Emilio Peláez Benítez, no están viciados de nulidad, pues se encuentran conforme a la Ley y a la Convención Colectiva a él aplicable, además de los principios de derecho del trabajo, razón por la cual no accederá las pretensiones formuladas por la entidad demandante.

Ahora bien, a través de auto del 27 de febrero de 2018, esta Sede Judicial ordenó como **medida cautelar** la suspensión provisional de los efectos de las resoluciones 3 del 11 de enero de 1991, 753 del 30 de septiembre y 788 del 21 de octubre de 1993, 1684 del 11 de noviembre de 1997, 486 del 14 de abril, 2068 del 26 de mayo y 2689 del 10 de agosto de 1998, expedidas por COLPUERTOS y la resolución RDP25173 del 22 de junio de 2015 expedida por la UGPP y en su lugar expedir un nuevo acto administrativo que reconozca derecho pensional de orden legal al demandado.

Esta medida cautelar fue acatada por la UGPP a través de las resoluciones RDP13697 del 19 de abril de 2018 y RDP28580 del 16 de julio de 2018; sin embargo, como no se acogerán las pretensiones de la demanda se dispondrá el **levantamiento** o cancelación de la misma y, por supuesto, el pago en favor del demandado de la diferencia en la mesada pensional que ha dejado de devengar desde el momento que se hizo efectiva la suspensión provisional en los términos ordenados por este Despacho y hasta que sea nuevamente incluido en nómina con la pensión de origen convencional que venía devengando.

El Despacho se abstendrá de emitir pronunciamiento respecto de las resoluciones 1684 del 11 de noviembre de 1994, 486 del 14 de abril de 1998 y 2689 del 10 de agosto de 1998, emitidas por FONCOLPUERTOS, toda vez que por decisión del Juzgado 1º Penal del Circuito de Descongestión Foncolpuertos de Bogotá, las mismas fueron dejadas sin efectos jurídicos y económicos, orden judicial que fue cumplida por la UGPP a través de la resolución RDP037836 del 7 de octubre de 2016.

Tampoco se emitirá pronunciamiento alguno frente a la resolución RDP025173 del 22 de junio de 2015, toda vez que la misma hace parte del trámite que se adelantó en la jurisdicción penal, que tuvo relación con estos actos administrativo emitidos por Foncolpuertos y finalmente se trató de un **acto de ejecución**, no demandable ante esa jurisdicción, a través del cual se dio cumplimiento a la suspensión provisional ordenada por la Fiscalía 22 Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

3.3. Condena en costas

Finalmente, conforme con el artículo 188 del CPACA, que ordena pronunciarse en la sentencia sobre ellas, así lo hará este juez. Y por el artículo 365 del CGP la condena en costas, que anteriormente era en atención al comportamiento reprochable de la parte, hoy es únicamente

por haber sido vencida en una actuación procesal, si se acreditan en el proceso.

Para estos fines el Despacho teniendo en cuenta que se acudió a abogado, por exigencia legal para actuar en el proceso, con la presunción de que el trabajo humano en favor de otra persona es remunerado y que de conformidad con la Ley 1123 de 2007¹² los abogados tienen el deber de tasar honorarios por los servicios prestados, son razones suficientes para acceder a ellas y fijará las agencias en derecho para esta instancia que se tendrán en cuenta para la liquidación de aquellas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, D.C., administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda formulada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), conforme con las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: ABSTENER de emitir pronunciamiento frente a las pretensiones relacionadas con las resoluciones 1684 del 11 de noviembre de 1997, 486 del 14 de abril de 1998, 2689 del 10 de agosto de 1998 y RDP25173 del 22 de junio de 2015, de conformidad con lo considerado.

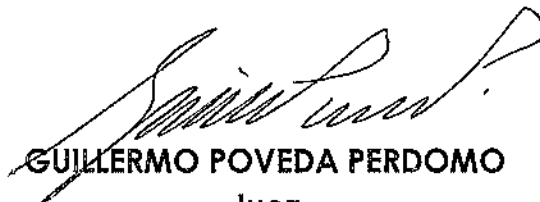
TERCERO: LEVANTAR la medida cautelar de suspensión provisional decretada por este Despacho con auto del 27 de febrero de 2018, sobre los efectos de las resoluciones 3 del 11 de enero de 1991, 753 del 30 de septiembre y 788 del 21 de octubre de 1993, 1684 del 11 de noviembre de 1997, 486 del 14 de abril, 2068 del 26 de mayo y 2689 del 10 de agosto de 1998, expedidas por COLPUERTOS y la resolución RDP25173 del 22 de junio de 2015 expedida por la UGPP y **ORDENAR** el pago en favor del señor Augusto Emilio Peláez Benítez, identificado con c.c. 7.407.040, de las diferencias en la mesada pensional que ha dejado de devengar desde el momento que se hizo efectiva la suspensión provisional en los términos ordenados por este Despacho y hasta que sea nuevamente incluido en nómina con la pensión de origen convencional que venía devengando.

¹² Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado.

CUARTO: CONDENAR EN COSTAS fijando como agencias en derecho a cargo de la UGPP y a favor del demandado por esta instancia, la cantidad de quinientos mil pesos (\$500.000) en esta instancia.

QUINTO: Ejecutoriada la presente providencia **ARCHIVAR¹³** el expediente dejando las constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



GUILLERMO POVEDA PERDOMO
Juez

AM

¹³ De conformidad con las Circulares DEAJC19-65 del 15 de agosto de 2019 y DEAJC19-43 del 11 de junio de 2019, proferidas por el Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, para la devolución de los remanentes, cuando hubiere, se debe observar el siguiente trámite:

<<En el evento en que algún beneficiario solicite la devolución de sus remanentes, el despacho judicial procederá a realizar la liquidación de ese proceso puntual y ordenará mediante providencia judicial a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo, devolver las sumas de dinero, siguiendo los lineamientos establecidos para el efecto en la Resolución 4179 de 2019 expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial o en las normas internas que modifiquen o sustituyan el precitado acto administrativo>>.

